



# L'implication des juridictions dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité

Virginie Gautron, Jean-Noël Retière

## ► To cite this version:

Virginie Gautron, Jean-Noël Retière. L'implication des juridictions dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité. Presses Universitaires de Rennes. Danet J. (coord.), La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits, Rennes, PUR, octobre 2013, Presses Universitaires de Rennes, pp.365-400, 2013, 978-2-7535-2872-7. halshs-01076714

**HAL Id: halshs-01076714**

**<https://shs.hal.science/halshs-01076714>**

Submitted on 22 Oct 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Chapitre 10

### **L'implication des juridictions dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité**

Virginie GAUTRON et Jean-Noël RETIERE

Pour être comprise, l'évolution des modes de traitement des délits réclame plus que naguère d'élargir le champ de l'étude au-delà de la seule production judiciaire. L'action des juridictions s'inscrit aujourd'hui dans des configurations locales impliquant de multiples services de l'État, mais aussi de nombreux acteurs extérieurs (associations, collectivités locales, professionnels de santé, etc.). Des registres d'action communs ont contribué à forger leur interdépendance. L'interpénétration progressive du social et du pénal, associée à la dilution des catégories du public et du privé, a généré un processus d'hybridation des régulations dans le champ des politiques de lutte contre la délinquance<sup>1</sup>. Les interventions des différents professionnels se succèdent ou coexistent, se complètent et parfois se contredisent. Le volume et la nature des affaires poursuivables ne découlent pas uniquement de la structure locale des délinquances. Ils résultent de mécanismes de sélection des illégalismes, eux-mêmes étroitement tributaires des objectifs poursuivis par les services de police et de gendarmerie. Les initiatives des parquets sont également dépendantes des ressources locales que constituent, entre autres, les associations et les partenaires extérieurs indispensables au suivi des alternatives aux poursuites ou à l'emprisonnement (médiations, stages, TIG, etc.), à la réalisation d'enquêtes sociales, de contrôles judiciaires, d'obligations de soin, etc.

Parallèlement, les magistrats comptent parmi eux de multiples réseaux d'action tournés vers ce que l'on a qualifié un temps de « coproduction » de la sécurité<sup>2</sup>. Cette nouvelle doctrine d'action publique, apparue au début de années 1980 pour lutter contre la fragmentation excessive des pouvoirs, s'appuie sur des préceptes mobilisateurs que l'on retrouve dans bien d'autres secteurs d'action publique : approche

---

<sup>1</sup> GAUTRON V., *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, Thèse, Université de Nantes, 2006.

<sup>2</sup> GAUTRON V., « *La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient* », *Champ pénal / Pénal field, nouvelle revue internationale de criminologie* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 27 janvier 2010, URL [<http://champpenal.revues.org/7719>] ; GAUTRON V., « Les dispositifs locaux de coproduction

globale, partenariat, projet ou encore proximité. Ensemble, les acteurs locaux doivent évaluer les problèmes d'insécurité, définir des orientations communes, mutualiser leurs savoir-faire, leurs ressources et coordonner leurs actions. Cette synergie institutionnelle est recherchée au plus près du terrain, essentiellement au niveau municipal et intercommunal, dans le but d'optimiser une gestion adaptée aux réalités et contraintes locales, et d'assurer un suivi plus "rationnel" des programmes. Pour aménager des espaces de dialogue et institutionnaliser l'action collective, les pouvoirs publics ont créé de multiples enceintes de concertation. Les acteurs impliqués dans le champ de la lutte contre la délinquance sont ainsi invités à déployer une stratégie collective qu'ils formalisent, notamment, par la signature de contrats locaux de sécurité (CLS), récemment remplacés par des « stratégies territoriales de sécurité ». Ces instances partenariales, dont le nombre n'a cessé de croître, ont dès lors multiplié les interlocuteurs réguliers des parquets. Si la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance confère au procureur la charge (art. 39-1 du Code de procédure pénale) d'animer et de coordonner, dans le ressort du tribunal de grande instance, « la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire », elle dispose également de sa consultation par le préfet avant que ce dernier n'arrête le plan départemental de prévention de la délinquance.

À des degrés variables, la plupart des acteurs mobilisés dans les politiques locales de lutte contre la délinquance se voient dès lors potentiellement associés au processus de définition des politiques pénales et de mise en œuvre des modes de traitement des délits. Analyser les pratiques judiciaires exigeait donc la réalisation d'études « intensives », pour contrôler autant que possible dans nos monographies de juridictions les particularismes de contextes qui peuvent peser lourd sur les destinées judiciaires des affaires. Nos investigations ont porté sur la question des évolutions du rôle et de la place des acteurs extrajudiciaires dans la définition et la mise en œuvre des politiques pénales locales, sur l'incidence des dispositifs de coproduction de la sécurité dans l'usage des nouveaux modes de traitement des délits. Quelles informations sont échangées sur les nouvelles pratiques de la justice ? Dans quelles instances et selon quelles procédures ? La diversification des réponses apportées aux délits entre-t-elle dans le débat autour des politiques publiques de sécurité, comment et au sujet de quels délits ? Les partenaires locaux disposent-ils de marges de manœuvre leur permettant de peser, même à la marge, sur la définition et la forme des réponses pénales ? Sont-ils en mesure d'influencer la sélection, l'orientation procédurale et les réponses apportées aux différents types de délits ? Comment analysent-ils leurs relations avec l'institution judiciaire ? Peut-on parler de politiques pénales négociées, contractualisées ? Comment les magistrats, de

leur côté, investissent-ils le partenariat local ? Quelles sont les attentes de l'institution judiciaire en direction de ces nouveaux intervenants ? Comment perçoivent-ils leur implication dans la définition et/ou la mise en œuvre de la politique pénale ? Quelles sont les relations, voire les rapports de pouvoir, entre ces divers acteurs ? En plus des entretiens réalisés auprès des magistrats du siège et du parquet au sujet de la production judiciaire, et qui ont pour certains donné l'occasion d'aborder la question du partenariat local, nous en avons mené vingt-six, ciblés sur ce seul sujet auprès de magistrats, ainsi qu'auprès d'élus, chargés de mission municipaux, directeurs de cabinets des préfets, policiers, responsables associatifs, etc. Nous avons parallèlement assisté à quelques réunions de CLSPD, de façon à observer les magistrats en interaction avec leur environnement. En revanche, nous n'avons pu obtenir, malgré des demandes répétées, d'autorisations pour effectuer des observations similaires lors d'autres réunions de concertation, souvent plus opérationnelles, comme les GLTD ou les EMDS.

À l'instar de la production judiciaire, les jeux partenariaux subissent la marque de la personnalité de ceux qui interagissent au plan local, qu'ils soient magistrats ou représentants d'autres institutions. Bien que les magistrats, essentiellement du parquet, ne désertent pas le partenariat local, l'enquête confirme amplement les résultats des recherches engagées sur le même sujet depuis le début des années 1980 qui ne concluent pas, malgré la multiplication des instances et des occasions d'échanges et de collaborations, à un renforcement significatif des liens établis entre la justice et son environnement<sup>3</sup>. L'implication des procureurs de la République se résume le plus souvent à une stratégie pédagogique de communication, dont l'impact demeure par ailleurs limité en raison d'une lisibilité brouillée des pratiques judiciaires. Hormis ce type d'intervention, les collaborations opérationnelles pérennes sont rares. Si tous les magistrats du parquet revendiquent *a minima* le souci d'expliquer leur politique pénale, de faire connaître l'institution, ses pratiques comme ses contraintes, leurs partenaires déplorent le plus souvent le retrait d'une institution autocentrée, peu réceptive aux sollicitations et à l'expertise des acteurs locaux.

## 1. Une fonction de représentation assumée par le parquet

---

passager clandestin, 2011, p. 27-31.

<sup>3</sup> FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Toulouse, Erès, 1992 ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement : à la recherche des politiques pénales*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, Paris, ministère de la Justice, 2001 ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française, 2004 ; GAUTRON V., 2006, *op.cit.* ; DE MAILLARD J., DOUILLET A.-C., « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, n° 4, 2008, p. 793-818.

### ***1.1. L'implication partenariale croissante des magistrats du parquet***

Depuis la mise en place des premiers Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) au début des années 1980, de multiples instances collaboratives ont vu le jour, soit à l'initiative des gouvernements, soit sous l'impulsion d'agents locaux. Aux actuels Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)<sup>4</sup> et Conseils départementaux de prévention (CDP) se sont notamment ajoutés des Comités départementaux de sécurité (CDS)<sup>5</sup>, des États-majors de Sécurité (EMDS)<sup>6</sup> et des Groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD)<sup>7</sup>, accompagnés dans certains sites d'autres modes de concertation plus ou moins formalisés.

#### **1.1.1. La multiplication des instances de concertation**

Peu investis, à quelques rares exceptions, dans les premiers CCPD, les magistrats du parquet se montrent désormais plus assidus aux formations plénières des CLSPD, ainsi qu'aux CDP<sup>8</sup>, dont le rythme

---

<sup>4</sup> Décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *Journal Officiel de la République Française* n° 166 du 18 juillet 2002, p. 12256 ; Décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au conseil local et au conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et au plan de prévention de la délinquance dans le département, *Journal Officiel de la République Française*, n° 170 du 25 juillet 2007 p. 12494.

<sup>5</sup> Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives, *Journal Officiel de la République Française*, n° 131 du 8 juin 2006, p. 8636.

<sup>6</sup> Circulaire de la DACG du 7 septembre 2009 relative aux états-majors de sécurité, NOR : JUSD0920871C ; Circulaire de la DACG du 24 septembre 2009 relative au fonctionnement des états-majors de sécurité et aux unités territoriales de quartier, NOR : JUSD0920871C, BOMJ, n° 5, 2009.

<sup>7</sup> WYVEKENS A., « Le souci du territoire. Les groupes locaux de traitement de la délinquance », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 83-84, 1999, p. 81-88 ; DONZELOT J., WYVEKENS A., 2004, *op. cit.*

<sup>8</sup> Le second, renommé en 2006 Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, se présente essentiellement comme une instance de proposition, de réflexion et d'évaluation, quand bien même le décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 a démultiplié ses missions (art. 12) : Examen d'un rapport annuel sur l'état de la délinquance dans le département adressé par le comité départemental de sécurité, examen et avis sur le projet de plan départemental de prévention de la délinquance ; analyse de l'activité des CLSPD, examen du rapport annuel du préfet relatif aux actions financées par le fonds interministériel de prévention de la délinquance, propositions aux institutions et organismes publics et privés intéressés par la prévention de la délinquance, élaboration du plan départemental de lutte contre la drogue et de prévention des conduites d'addiction, des programmes de prévention de la délinquance des mineurs et de lutte contre les violences faites aux femmes et contre la violence dans le sport, des orientations de la politique de sécurité routière, élaboration d'un bilan annuel de ces plans et programmes, etc. Sous la présidence du préfet, et les vice-présidences du procureur de la République et du président du Conseil général, il réunit des magistrats du siège, des représentants des services de la police et de la gendarmerie nationales, de l'économie et des finances, de l'équipement, des droits des femmes et de l'égalité, des affaires sanitaires et sociales, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, des représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des représentants d'associations, établissements ou organismes et des personnalités qualifiées œuvrant dans le champ de la prévention.

de réunion est généralement annuel. Selon l'article D2211-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), le CLSPD constitue « le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune. Il favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés, et peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques. Il assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité [...]. Il est consulté sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville ». Obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible depuis 2007, les CLSPD réunissent, sous la présidence des maires, le préfet et le procureur de la République, le président du conseil général ou leurs représentants, des porte-parole des services de police et de gendarmerie, de l'éducation nationale, d'associations, des bailleurs, de l'action sociale, etc. S'ils délèguent parfois cette tâche à des vices-procureurs, des adjoints ou des substituts (notamment ceux chargés des mineurs) à l'occasion des conseils des petites municipalités du ressort, les procureurs de la République assistent le plus souvent en personne aux CLSPD des agglomérations importantes, y compris aux comités restreints (trimestriels à ÉTUC, semestriels à CARD). La présence physique des procureurs, que d'aucuns vivent comme une contrainte inhérente à leur fonction institutionnelle, devient gage de consécration de l'action conduite par l'autorité municipale : « Dans le symbole, c'est quand même des présences fortes pour la collectivité » (Directeur du service de tranquillité publique, ville d'ÉTUC). Réciproquement, les présences en personne du préfet et du maire, et non plus celles d'un "simple" adjoint chargé des questions de sécurité, d'un directeur de cabinet ou bien d'un collaborateur, "obligent" en quelque sorte le procureur à l'assiduité, en particulier dans les chefs-lieux de département et/ou les villes dirigées par des élus disposant par ailleurs d'un mandat national. Mais il arrive aussi, dans certaines juridictions, que ces jeux protocolaires servent de parades aux réticences à déléguer. Alors qu'une implication régulière de plusieurs parquetiers aurait le double mérite d'alléger la charge de la hiérarchie et de faciliter l'insertion locale du ministère public, il n'est pas rare que ce dernier déserte les CLSPD des petites municipalités.

« Vous prenez une commune comme [petite ville] où il y a un certain nombre d'actes de délinquance qui sont commis, [...] il y a un CLSPD, il y a un député-maire, on ne voit jamais l'ombre d'un parquetier au CLSPD. » (Commissaire, ARNO).

Les GLTD furent expérimentés au début des années 1990 par plusieurs parquets parisiens (Bobigny, Créteil, Nanterre, etc.), avant d'être institutionnalisés par une circulaire du garde des Sceaux du 26 juin

1996. Malgré des pratiques diverses sur le territoire français<sup>9</sup>, ce dispositif vise essentiellement un renforcement ponctuel de l'action judiciaire, dans des situations d'urgence, sur des sites névralgiques affectés par une multiplication des délits (équipements commerciaux, établissements scolaires, quartiers « sensibles », etc.). Pilotés par le parquet, ces groupes constituent, selon les textes les plus récents, « l'instrument privilégié de la mise en œuvre d'une action publique intensifiée sur un territoire défini. Ils permettent notamment d'identifier les personnes constituant le noyau dur de la délinquance sur une zone déterminée, notamment les meneurs de bandes, afin d'apporter, en conséquence, une réponse ciblée et adaptée à leurs agissements »<sup>10</sup>. La plupart de nos juridictions n'ont pas jugé utile d'en instituer, y compris dans des agglomérations relativement importantes.

« Je me suis posée la question d'en créer un en fin d'année dernière, justement, parce qu'on commence à avoir sur ARNO, dans une petite mesure, mais bon, dans une mesure réelle, un petit phénomène mafieux, entre guillemets, au sens étymologique du terme, c'est-à-dire de familles qui s'agrègent, de membres de familles qui s'agrègent et qui commencent à trafiquer dans tout, c'est-à-dire les stup, le travail clandestin, etc., avec une territorialisation de la délinquance. Donc, je sais très bien sur ARNO que j'ai à peu près une demi-douzaine de familles avec des inféodés autour, qui ont chacune leur petit territoire et qui montent en puissance. Donc, c'est un phénomène relativement récent. Donc, je me suis posée la question de savoir comment le traiter notamment si je devais le traiter *via* un groupement local de traitement de la délinquance. Moyennant quoi, j'en ai parlé au préfet parce que cela intéresse aussi le préfet et on a été... et puis avec la police et on a été d'avis, à l'occasion du dernier Etat-major de Sécurité, de ne pas en monter parce qu'en fait, cela n'apportait rien parce que le GLTD, c'est un cycle, c'est un affichage mais ce ne sont pas des moyens. » (Procureur, ARNO).

Sur les cinq juridictions enquêtées, seule celle de CARD s'est engagée dans cette voie, davantage pour satisfaire une demande forte émanant des élus locaux que sous l'effet d'une impulsion véritable du parquet. Dans cette ville, un GLTD est thématique, dédié aux mineurs réitérants quand d'autres sont territoriaux, associés à divers quartiers "sensibles". Sinon, les procureurs et les élus municipaux se rencontrent parfois au sein d'instances *ad hoc* mais sans la moindre base textuelle. À CARD encore comme à DIVE, ils se réunissent tous les deux ou trois mois lors de commissions justice-ville. À ÉTUC, le

---

<sup>9</sup> WYVEKENS A., 1997, *op. cit.* ; DONZELOT J., WYVEKENS A., 2004, *op.cit.*

procureur siège dans un comité d'éthique mis en place par la municipalité à l'occasion de l'installation de caméras de vidéosurveillance.

Du côté des services de l'État, les chefs de parquet participent aux Comités départementaux de sécurité (CDS) et, depuis 2009, aux États-Majors de Sécurité (EMDS). Coprésidées par le préfet et le procureur, ces structures ont pour mission de décliner territorialement les orientations gouvernementales en matière de sécurité et de veiller à la cohérence de l'action des services. Adossés aux CDS, les EMDS rassemblent mensuellement les responsables de la police et de la gendarmerie nationales, l'inspecteur d'académie, le directeur des impôts et le directeur des douanes, etc.

« Depuis qu'on l'a mis en place, ni le préfet ni le procureur n'ont manqué une réunion, ce qui est aussi symptomatique. Il a toujours été coprésidé par le procureur lui-même et le préfet lui-même depuis sept mois. J'ai rarement vu cela. En général, quand il y a une coprésidence sur une réunion, au bout d'un moment, il y en a toujours un qui n'est pas là. [...] C'est beaucoup tous les mois ! Il y a rarement de sujet où deux hautes autorités comme cela se rencontrent tous les mois et discutent pendant deux heures soit chez l'un, soit chez l'autre. Symboliquement, c'est très important aussi. Que le préfet aille chez le procureur et réciproquement, avec chacun ses dossiers et ses effectifs sous le bras. Symboliquement, c'est très très fort. C'est quelque chose qui plaît beaucoup aux gendarmes et aux policiers de voir deux autorités théoriquement séparées et qui ne peuvent pas empiéter l'une sur l'autre et qui, main dans la main, non seulement leur donnent des orientations mais aussi les soutiennent. » (Chef de bureau du cabinet du préfet, ÉTUC).

Plus fréquentes que celles des CLSPD, ces réunions des EMDS ont particulièrement favorisé les échanges des acteurs préfectoraux avec les parquets.

« On a au moins une échéance essentielle qui sont les états-majors de sécurité. Donc, l'enjeu justement primordial était justement d'établir des relations avec la justice, c'est-à-dire que les policiers, les gendarmes, les différents services, police frontière, etc., je les vois par exemple en réunion de police chaque semaine mais là, la vraie valeur ajoutée, c'est d'établir le lien avec... en l'occurrence le parquet. » (Directeur de cabinet du préfet, ÉTUC).

---

<sup>10</sup> Circulaire du 15 février 2011 relative à des instructions générales de politique pénale, NOR : JUSD1104857C, BOMJL, n° 2011-03 du 31 mars 2011.



### 1.1.2. La coexistence d'échanges bilatéraux

Parallèlement, les parquets entretiennent de multiples relations bilatérales, suivies parfois de la signature de conventions ou de protocoles, avec les municipalités pour la mise en place de travaux d'intérêt général (TIG), avec différents services de l'État (directions de la concurrence et de la consommation, des douanes, de l'environnement, inspection académique, etc.), des associations socio-judiciaires, d'aide aux victimes, œuvrant dans le secteur sanitaire et social, etc. Un véritable "partenariat de papier" multidirectionnel, devenu quasi incontournable, a comme proliféré. Le procureur d'ARNO s'en amuse : « Finalement, quand je partirai, je me dirai, j'ai dû signer une centaine de protocoles (rires). Enfin, j'en signe un avec moi-même bientôt (allusion à son départ en retraite) », celui d'ÉTUC en reste perplexe : « On a beaucoup de conventions, quand on nous demande de les recenser, on en est presque incapable ». De nouveaux protocoles ou conventions, par exemple, ont vu le jour suite à la consécration législative des rappels à l'ordre par les maires, mis en place bien avant 2007 dans certaines des municipalités étudiées<sup>11</sup>. Quoi qu'il en soit, le dispositif aura généré de nouveaux liens entre le parquet et les municipalités, à cause de la parenté évidente entre ces rappels à l'ordre et le rappel à la loi judiciaire. Le maire, ou l'un de ses représentants, est en effet autorisé à procéder aux premiers auprès des auteurs, majeurs et mineurs, de faits « susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publique » (art. L. 2212-2-1 CGCT). Ce dispositif est encadré par une circulaire du 6 février 2008, qui exige en théorie l'absence d'infractions pénales, dont le traitement relève strictement des attributions de la justice<sup>12</sup>. Il vise toutefois, selon un protocole établi par le secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (SGCIPD), « les conflits de voisinage, l'absentéisme scolaire, la présence constatée de mineurs non accompagnés dans des lieux publics à des heures tardives, certaines atteintes légères à la propriété publique, les "incivilités" commises par des mineurs, les incidents aux abords des établissements scolaires, certaines contraventions aux arrêtés du maire portées à sa connaissance, certaines nuisances sonores, certains écarts de langage ». Certains de ces faits entrent donc pleinement dans le champ pénal. L'article 2 du protocole indique qu'il n'est exclu qu'en cas de plainte déposée ou d'enquête judiciaire en cours, du moins pour les crimes et les délits. En 2009, les rédacteurs du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012 ont dès lors insisté (mesure n° 27) pour que « Le parquet

---

<sup>11</sup> Une récente enquête, à laquelle 213 maires ont répondu, confirme que 67 % d'entre eux pratiquaient le rappel à l'ordre antérieurement à la loi du 5 mars 2007. MISSION PERMANENTE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE PRÉVENTION DE LA DELINQUANCE (MPEPPD), *Le rappel à l'ordre : impact de la légalisation d'une pratique ancienne*, décembre 2012, p. 11.

<sup>12</sup> Circulaire du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance, BOMJ, n° 1, 2008.

propose aux maires ou associations représentatives des maires la conclusion de conventions pour délimiter le champ de la procédure de rappel à l'ordre et vérifier la conformité de l'emploi de cette procédure avec les prérogatives de l'autorité judiciaire ».

Sachant que de nombreux élus recourent au rappel à l'ordre sans en aviser le parquet dont aucun texte n'exige l'accord préalable<sup>13</sup>, ce dernier voit dans ces conventions un moyen d'encadrer les pratiques locales en veillant à prévenir tout empiètement sur ses prérogatives. Comme l'indique A. Wyvekens, l'institution judiciaire agit fréquemment « dans une perspective de préservation de prérogatives qu'elle considère siennes et donc de sauvegarde à son profit d'un rôle moteur en la matière<sup>14</sup> ». Là où des conventions ont été signées, les protocoles prévoient un échange électronique préalable, voire téléphonique si l'urgence le requiert, entre le maire concerné et la permanence du parquet. Quelques maires informent le procureur par courrier et lui adressent ultérieurement un compte rendu du rappel à l'ordre effectué. Sans la moindre base textuelle<sup>15</sup>, certains procureurs ont toutefois imposé aux municipalités un accord judiciaire préalable.

« C'est lui [le procureur] qui va dire en fonction d'une situation qu'on lui présentera, si c'est du rappel à l'ordre ou si ce n'est pas du rappel à l'ordre. [...] C'est la Loi. [La convention ne va pas directement dire, vous, vous pouvez...] Il ne le souhaite pas, en tout cas. [...] La Loi précise que si vous voulez faire un vrai rappel à l'ordre dans le dispositif, c'est que vous avez dû transmettre avant votre dossier au service du procureur. [...] La dernière fois qu'on l'a rencontré, il dit effectivement qu'il souhaite apprécier la situation alors notamment au regard d'un rapport de la police municipale, il base surtout ça là-dessus, d'une situation, après, il vérifie avec ses services si les auteurs ou, en tout cas les mis en cause sont dans une situation qui ne les met pas non plus dans un parcours déjà bien éloigné du rappel à l'ordre et dans le cas où, effectivement, cela peut se faire, c'est lui ensuite qui, à ce moment-là, nous renvoie, en disant, "faites le rappel". Ensuite, vous me retournez le résultat du rappel à l'ordre et moi, en fonction des éléments que vous me remontez, je décide de mettre cela dans un coin et de dire, pour l'instant l'affaire en reste là ou alors, vu le comportement, vu la

---

<sup>13</sup> Dans l'enquête de la MPEPPD précitée, la moitié seulement des maires interrogés ont fait état d'un protocole signé avec le procureur de la République. 68 % des maires ne sollicitaient pas l'avis préalable du parquet avant de prononcer un rappel à l'ordre, ce taux atteignant même 85 % pour les communes de moins de 1 000 habitants et 80 % pour celles de 1 000 à 5 000 habitants.

<sup>14</sup> WYVEKENS A., 1997, *op. cit.*, p. 104.

<sup>15</sup> Du point de vue de la légalité comme en opportunité, l'article L.132-7 du Code de la sécurité intérieure n'exige pas l'avis préalable du procureur de la République.

manière dont les gens ont répondu... à ce moment-là, on enclenche quelque chose. »  
(Chargée de mission prévention, agglomération d'ARNO).

Ce processus de conventionnement, même lorsqu'il inclut un accord préalable du parquet, n'indispose pas les municipalités, qui espèrent avant tout s'assurer par ce biais une véritable réactivité judiciaire en cas d'échec ou lorsque la personne ne se présente pas.

« Après moi, je dis au parquet, vous comprenez, moi je veux bien faire des rappels à l'ordre mais je ne veux pas que ce soit folklorique et je veux qu'on signe une convention. C'étaient mes deuxièmes trucs quand on a fait la réunion du CLS, c'est-à-dire que moi je fais des rappels à l'ordre mais quand ça ne marche pas, je veux que justice et police prennent le relais. C'est-à-dire que moi, je ne veux pas que les familles me considèrent comme un guignol, quand ils viennent parce qu'il y en a qui ne viennent pas hein. Je dis après, moi j'ai fait mon rôle dans votre truc là, loi prévention de la délinquance, et puis après ouais, plus rien. Bah non, là j'veux pas, c'est guignol hein. Alors dans ce cas-là, moi je voudrais qu'on signe une convention sachant que les rappels à l'ordre, s'ils ont échoué, vous prenez le relais ! [...] » (Élu chargé de la sécurité, ville de CARD).

« Alors, pour tout vous dire, on a pratiqué [le rappel à l'ordre avant 2007]. On a pratiqué comme cela mais avec les limites de l'exercice, c'est-à-dire que quand on joue dans sa cour uniquement, les gens viennent, c'est formidable ; les gens ne viennent pas, quelle était notre marge de manœuvre, c'est-à-dire qu'il n'y avait rien de coercitif. D'abord, moi, je ne parlais jamais de convocation, je parlais d'invitation. Alors, à côté de cela, il y a des choses qui ont fonctionné, qui ont bien marché mais quand on souhaite passer un petit peu ce stade et de se dire, mais si cela se passe mal ou si les gens ne viennent pas, qu'est-ce qu'on leur dit et le remède est pire que le mal. Nous ce qu'on souhaite au travers de la convention avec le parquet c'est avoir de la lisibilité dans le processus, c'est-à-dire qu'on ait un discours très clair, s'il y a un comportement désagréable au moment de l'entretien ou un je-m'en-foutisme évident, eh bien de dire à la fin, « écoutez, voilà, vous aviez une chance d'échanger et de prendre en compte ce qu'on vous dit, visiblement, cela ne vous touche absolument pas, nous, on va transmettre à madame la procureure et c'est elle qui va juger de ce qui derrière va... »  
(Directeur du service sécurité-prévention, ville d'ARNO).

À l'ensemble des dispositifs évoqués s'ajoutent encore divers « liens faibles »<sup>16</sup>, qui prennent la forme de simples échanges téléphoniques.

« Il est très rare que je passe une semaine sans voir ou parler avec le procureur. C'est très rare. » (Directeur de cabinet du préfet, CARD).

« Le préfet et le procureur ne font rien en matière de délinquance sans prévenir l'autre [...] Il y a un coup de téléphone au moins une fois par semaine entre les deux. ». (Chef de bureau du cabinet du préfet, ÉTUC).

« [L' élu chargé de la sécurité] va prendre rendez-vous avec le procureur et ils vont discuter. [...] On va discuter des différents problèmes. Et puis après, [l' élu] va m'envoyer un mail ou il envoie un mail [au procureur] et il va nous exposer tel problème donc on va prendre le téléphone et essayer de discuter... Donc il y a des discussions institutionnelles et des discussions informelles qui aboutissent à des décisions pratiques, hein, le but c'est d'avoir des décisions pratiques. » (Procureur adjoint, CARD).

Les situations dites de crise (incendies, morts violentes, etc.) sont d'autant plus propices à ces échanges “informels” que les services aussi bien judiciaires que municipaux et/ou préfectoraux se sentent interpellés par une demande locale mise en scène par les médias locaux.

## ***1.2. Un siège invisible sur la scène locale***

Historiquement, les magistrats du siège, et plus précisément les juges des enfants et de l'application des peines, se sont affirmés comme de véritables précurseurs en matière de partenariats locaux. Conséquence logique de la pénétration des thèses criminologiques nées à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, qui ont valorisé les actions de prévention et de traitement curatif de la délinquance, ils ont accompagné, initié parfois, le double processus d'ouverture du champ pénal aux acteurs sociaux et du champ social aux acteurs pénaux. Pour assurer la primauté des mesures éducatives, donner corps au principe d'individualisation des peines et concrétiser un idéal thérapeutique, ceux-ci ont mobilisé de nombreux acteurs sanitaires et sociaux<sup>17</sup>. Si la diversification progressive des alternatives à l'incarcération a renforcé l'exigence d'un véritable ancrage local<sup>18</sup>, notamment sous la forme d'échanges réguliers avec les municipalités et des structures

---

<sup>16</sup> DE MAILLARD J., DOUILLET A.-C., 2008, *op. cit.*

<sup>17</sup> LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Paris, Masson, Médecine et Hygiène, 1977.

<sup>18</sup> WYVEKENS A., 1997, *op. cit.*, p. 212.

associatives, l'ensemble des recherches réalisées depuis le début des années 1980 placent pourtant les magistrats du siège parmi les grands absents de la concertation<sup>19</sup>. Nos observations et entretiens confortent ce constat. Si des présidents de juridiction, des juges de l'application des peines (JAP) et des juges des enfants siègent ponctuellement dans les formations plénières des CLSPD, parfois rejoints par des juges aux affaires familiales sollicités au titre de la lutte contre les violences intrafamiliales, les juges correctionnels et les juges d'instruction, à de rares exceptions, désertent, quant à eux, ces plateformes où sont censées se partager les expériences. Mais la vacance fréquente du siège n'est pas le seul indice de la distance que celui-ci manifeste à l'égard de ces dispositifs. Même présents, ces magistrats témoignent aussi de leur retrait, sinon de leur défiance, par des prises de parole plutôt rares, occasionnant des échanges de faible intensité. Tout se passe comme s'ils s'accommodaient d'être simplement présents. « Ils sont beaucoup plus discrets que les gens du parquet, au moins dans la parole publique. » (Chargé de mission, ville d'ÉTUC). Au-delà d'une présence épisodique et formelle lors des séances plénières et annuelles des CLSPD, voire des CDP, les magistrats du siège sont le plus souvent absents des dispositifs de concertation plus réguliers et plus opérationnels. Malgré un pilotage judiciaire, les juges des enfants de CARD ont même adopté de véritables stratégies d'évitement et de retrait lors de la mise en place du GLTD dédié aux mineurs, comme nombre de leurs collègues en France<sup>20</sup>.

Rares et irrégulières, les coopérations avec le siège ne sont pas pour autant inexistantes. Dans certaines de nos juridictions, des JAP ont pris l'initiative de contacter des services de santé, pour protocoliser, fluidifier et faciliter la mise en œuvre des obligations de soin ; une association de chefs d'entreprise pour l'accompagnement de personnes placées sous main de justice (stages, emplois, coaching, etc.) ; des services municipaux pour développer les TIG. À ÉTUC, des magistrats du siège ont organisé avec le parquet une sorte de journée « portes ouvertes », durant laquelle plusieurs d'entre eux se sont exprimés à tour de rôle pour expliquer les missions et pratiques respectives des JAP, des juges des enfants, des juges d'instruction, des juges des libertés et de la détention (JLD), etc. L'implication du siège dans ces partenariats demeure toutefois éphémère et sporadique.

---

<sup>19</sup> *Ibid.* ; DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, Rapport d'évaluation, Paris, ministère de la Justice, avril 2001, p. 17 (non publié) ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La Documentation française, 2004 ; DE MAILLARD J., DOUILLET A.-C., « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, n° 4, 2008, p. 793-818 ; GAUTRON V., 2006, *op.cit.* ; GAUTRON V., « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient », *Champ pénal / Pénal field, nouvelle revue internationale de criminologie* (en ligne), Vol. VII | 2010, mis en ligne le 27 janvier 2010, URL [<http://champpenal.revues.org/7719>].

<sup>20</sup> DONZELOT J., WYVEKENS A., 2004, *op. cit.*

« Et bien, le juge d'application des peines va avoir des réunions avec les collectivités locales pour avoir des postes de TIG ou pour monter par exemple un système, on l'a eu par exemple pour les médecins coordonnateurs. On est bien obligés de travailler avec la DDASS pour avoir un médecin, une salle, etc., donc ça ce sont des réunions d'organisation. » (Procureur adjoint, CARD).

Ces sollicitations résultent par ailleurs d'initiatives individuelles qui sont loin d'assurer une visibilité du siège sur la scène locale.

« Ça passe toujours par le canal du parquet oui. Nous avec la magistrature assise si je puis dire hein, on n'a pas de rapports particuliers. » (Directeur du service de tranquillité publique, ville de CARD).

« Non, moi je ne suis en contact qu'avec les magistrats du parquet, je ne suis jamais en contact avec un magistrat du siège, il n'y a pas de connexion du tout, directe hein j'entends. Bien sûr nous on va accueillir un TIG qui a été euh... c'est un juge qui voilà... mais je ne saurais même pas quel juge et je ne serais pas connecté à lui. Non, je n'ai aucun lien avec les magistrats du siège. » (Responsable du service prévention, ville de CARD).

Certains professionnels évoquent même un désinvestissement progressif de leur part.

« C'est là justement où je trouve que cela a évolué, effectivement, parce que pour avoir connu le Conseil Communal en 1991, régulièrement, le juge d'application des peines, il se retrouvait dans le bureau de ma responsable, ils se voyaient très souvent. [...] Ah oui ! On montait des projets ensemble. On a aidé... ARNO avait aidé, facilité l'association comme [...] sur la Récidive, la Prévention de la Récidive liée aux délits d'alcool. C'était... On travaillait vraiment avec le JAP. Là, maintenant, enfin là, depuis que j'ai remis le nez là-dedans, depuis 2010, jamais, un juge, non. » (Chargé de mission, ville d'ARNO).

L'effacement des magistrats du siège revient à laisser le champ libre à leurs collègues du parquet qui n'ont nul besoin de s'arroger un quelconque monopole de communication pour apparaître aux yeux des autres partenaires comme les porte-parole patentés de l'instance judiciaire<sup>21</sup>. Même si l'autonomie du siège à l'égard du parquet contraint de fait le procureur à ne s'engager que pour son propre compte.

---

<sup>21</sup> MILBURN P., KOSTULSKI K., SALAS D., *Les procureurs. Entre vocation judiciaire et fonctions politiques*, Paris, PUF, 2010.

« Souvent, c'est une personne qui se représente elle-même. Les gens de justice ne sont pas managés, il n'y a pas de DRH qui fait qu'ils puissent dire « nous ». Ils ne sont pas du tout dans la communication comme une collectivité. » (Chargé de mission, ville de CARD).

Au sein des juridictions, ces « deux mondes complètement séparés », selon le chef de bureau du cabinet du préfet (ÉTUC), ont la réputation de peu dialoguer et de mal s'accorder sur la parole à porter à l'extérieur. Du fait de profonds cloisonnements internes, il est vrai que les magistrats du siège et du parquet, mais aussi les magistrats du siège entre eux, échangent rarement sur les orientations processuelles, le choix des sanctions, les contraintes de leurs services respectifs<sup>22</sup>. Malgré l'importance de ces informations lors du choix de la peine, les magistrats qui siègent dans les juridictions de jugement méconnaissent parfois le nombre de postes de TIG, de places en semi-liberté ou de placements extérieurs disponibles, l'état d'encombrement des services de l'application des peines, des SPIP et/ou des prisons. La circulaire du 6 février 2008 de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)<sup>23</sup>, qui incitait les procureurs à diffuser les informations collectées à l'occasion des réunions partenariales, ainsi qu'à réunir, au moins semestriellement, les magistrats du siège (président du tribunal correctionnel, juges des enfants et juges de l'application des peines) et du parquet, les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, est restée souvent lettre morte. Comme l'indiquait pourtant le ministère de la Justice, « l'institution judiciaire, en mobilisant et unifiant ses forces et ses initiatives à partir d'états des lieux et d'objectifs partagés, a tout à gagner pour que soient mieux prises en compte ses analyses et ses priorités ».

Le regard que les partenaires extérieurs portent sur l'institution se fonde sur leurs expériences contrastées avec les juges d'une part, le parquet d'autre part. L'image d'une institution sans cohésion interne ainsi que la réputation d'un siège inerte, voire laxiste se forgent vite et prospèrent si les représentants du parquet ne s'appliquent pas plus à les corriger qu'à les démentir. De la part de cet interlocuteur privilégié, la tentation peut être grande d'insinuer, voire d'imputer au siège la responsabilité des dysfonctionnements. Quoi qu'il en soit, les magistrats du parquet interrogés nous auront plutôt assuré, au nom d'une loyauté de corps, prendre la défense de leurs collègues.

---

<sup>22</sup> GAUTRON V., « Les politiques pénales face à la récidive. L'organisation actuelle des réponses judiciaires permet-elle d'atteindre l'objectif de prévention de la récidive ? », Contribution écrite pour la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, 2013, URL [[http://conference-consensus.justice.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/01/contrib\\_gautron.pdf](http://conference-consensus.justice.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/01/contrib_gautron.pdf)] ; MOUHANNA C. (dir.), *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires. Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, Rapport de recherche, Paris, Mission de recherche Droit et Justice, 2011.

« La plupart du temps d'ailleurs, là, où je vais, je défends des juges parce que vu que les juges ne sortent pas, bref, c'est assez mal vécu, dans une espèce de pseudo-indépendance, la magistrature du siège, c'est l'ancien président, là, qui vous parle aussi. » (Procureur, ARNO).

Les carrières qui témoignent, comme dans le cas de ce procureur, d'un passage du siège au parquet ne sont évidemment pas innocentes dans la manière dont les intéressés transcendent ou figent la séparation entre les cultures professionnelles incarnées par les deux types de magistrats. Même si, comme le signalait déjà A. Wyvekens à la fin des années 1990, les parquetiers auraient plutôt tendance à se présenter comme des « magistrats modernes et performants face à des juges représentants une justice archaïque »<sup>24</sup>.

« Il faut voir pour le croire... certains magistrats du parquet, voir comment ils parlent de leurs collègues du siège. C'est impressionnant. » (Commissaire).

« Sur le dernier énervement du procureur dont je vous parlais tout à l'heure, il s'était beaucoup énervé sur la lenteur de la réponse judiciaire en particulier pour les tribunaux pour enfants. Cela correspond à ce que je vous disais tout à l'heure : que du côté du TGI, on se plaignait de la pression qui était mise par le parquet pour des réponses plus rapides. » (Élu chargé de la prévention).

« Lui, c'est le procureur, donc c'est vrai qu'il met souvent en cause les magistrats du siège. Il dit que c'est eux qui ne répondent pas suffisamment, ou qui ne donnent pas des peines assez sévères. » (Chef de bureau du cabinet du préfet).

### ***1.3. Des jeux d'acteurs au prisme des particularismes territoriaux***

En définitive, le degré d'ouverture de la juridiction sur l'extérieur dépend essentiellement de l'appétence des procureurs de la République en poste pour les échanges, elle-même dépendante de facteurs idiosyncrasiques liés à leurs carrières, à leurs itinéraires personnels, à leurs habitus. Ainsi s'expliquent leurs appréciations divergentes sur l'utilité des partenariats, sur les formes qu'ils peuvent et doivent emprunter, sur la nécessité d'accroître, ou non, leur ouverture vers l'extérieur. Certains doutent du bénéfice qu'ils retirent d'un partenariat qu'ils estiment, le cas échéant, utile à ceux qui relaieront leur action mais, finalement, assez peu, voire très peu, pour eux-mêmes. Sans manifester ostensiblement leur

---

<sup>23</sup> Circulaire de la DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance, NOR : JUSD0802230C, BOMJ, 2008/1.

<sup>24</sup> WYVEKENS A., 1997, *op. cit.*, p. 339.



désintérêt et encore moins exprimer des critiques virulentes, nombre de leurs propos témoignent du faible crédit qu'ils accordent à ces dispositifs.

« [Les CLSPD], j'y suis invité, donc je fais mon petit tour et puis je blablate sur le rôle du parquet, etc. Donc ça existe sur le papier, euh, on y est, la préfecture y est aussi, voilà. C'est parfois un peu formel tout ça hein. » (Procureur, DIVE).

Les plus distants ne perçoivent pas l'expertise que produisent les professionnels extrajudiciaires sur les phénomènes locaux de délinquance<sup>25</sup> comme un outil pertinent à la définition des orientations de leur politique pénale. À la question de savoir s'ils tirent des enseignements des savoir-faire ou des connaissances transmis par leurs partenaires, les réponses sont sans équivoque.

« Non franchement, je trouve que c'est plutôt une source d'informations pour les autres, mais pas pour moi. [...] Alors, évidemment, cela intéresse les gens des mairies, des associations, les représentants des habitants ou des choses comme cela... même le siège. Le procureur, non. Je n'apprends rien du CLSPD. En revanche, les autres apprennent. » (Procureur, ÉTUC).

À l'inverse, d'autres magistrats du parquet qui se félicitent de l'existence de ces dispositifs de concertation finissent même par devenir des militants de la cause. Ils apprécient ces supports efficaces et utiles à l'exercice de leurs missions, déclarent y consacrer la moitié de leur temps de travail, font preuve de volontarisme, multiplient les contacts avec « tous ceux qui, à un titre ou à un autre, mènent des actions qui peuvent croiser l'action de la justice. [...] À partir du moment où on me demande d'intervenir, moi, j'interviens, je veux dire, je suis. Un procureur de la République, c'est aussi un ambassadeur. C'est un VRP. » (Procureur, ARNO).

Le partenariat est alors vanté pour les contacts susceptibles d'offrir opportunément les ressources idoines pour répondre à l'injonction politique de réduction du taux de classement sans suite, de diversification et de développement des alternatives aux poursuites ou à l'incarcération (les TIG, les stages, les orientations sanitaires, etc.), des modes d'hébergement pour les publics marginalisés, les sortants de prison ou les victimes de violence conjugale. Ces ressources sont mobilisables au service de l'innovation au sein de la juridiction, sous la forme d'une recherche de performance et/ou d'adaptation qualitative de la réponse pénale. Ces échanges avec d'autres institutions partenaires auront, de fait, permis

---

<sup>25</sup> GAUTRON V., « L'évaluation de la politique criminelle : des avancées en trompe-l'œil ? », *Archives de politique criminelle*, n° 30, 2008, p. 201-219.

à un procureur d'inciter l'une d'entre elles à réinvestir ses prérogatives de sanction, du moins pour des faits se situant entre déviance et délinquance.

« On a eu par exemple toute une réflexion sur les nuisances sonores liées aux phénomènes étudiants qui est très, très importante à [ARNO]. Il y a 36 000 étudiants. Donc, c'est une ville universitaire très importante avec un phénomène de regroupements des jeunes dans le centre-ville qui se déversent vers la place [...], avec des nuisances terribles pour les habitants de ces quartiers-là parce qu'ils dégradent, ils hurlent, enfin, bon. Bien. Donc, il a fallu gérer ça et donc, cela a été géré avec la mairie mais pas qu'avec la mairie parce qu'en fait, c'est un phénomène essentiellement grandes écoles et donc, j'ai géré ça également avec les responsables des grandes écoles concernées. »

L'attitude dominante relève toutefois, pour reprendre la classification d'A. Wyvekens, du type « distancié attentiste ». Ni vraiment hostiles, ni vraiment favorables au partenariat, ils participent aux instances de concertation « sans vraiment y croire »<sup>26</sup>. Bien souvent, l'empilement des réunions sur un même ressort les oblige à répéter les mêmes constats à l'attention des mêmes interlocuteurs, dans des dispositifs qualifiés de « grandes messes »<sup>27</sup> : des rites sans le mythe en quelque sorte. L'absence de caractère opérationnel, soulignée par la quasi-totalité des recherches engagées sur le sujet depuis les années 1980<sup>28</sup>, explique en partie l'absence d'investissement réel de la plupart des parquetiers, qui préféreraient s'épargner ces échanges formels et superficiels pour mieux pallier leur surcharge professionnelle.

« Alors je crois que la solution serait peut-être d'avoir une réflexion de poser toutes ces organisations, voir celles qui se chevauchent et qui n'ont aucun intérêt et de dégraisser pour avoir un système qui soit beaucoup plus simple et lisible pour tout le monde. Parce que quand j'ai discuté moi des violences faites aux femmes à la préfecture, ensuite je vais au CLSPD et on parle de la même chose. Ou l'alcoolisme des jeunes gens à la préfecture parce qu'il y a un plan d'alcoolique et puis après je vais en rediscuter et je dis "attendez est-ce que c'est utile de

---

<sup>26</sup> WYVEKENS A., 1997, *op. cit.*, p. 322.

<sup>27</sup> FROMENT J.-C., « Le maire et la sécurité », *Revue française d'administration publique*, n° 91, 1999, p. 455-469.

<sup>28</sup> THOENIG J.-C., « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue française de sociologie*, vol. XXXV, 1994, p. 357-392 ; BARBE L., COQUELLE C., PERSUY V., *Prévention de la délinquance. Politiques et pratiques*, Paris, ESF, 1998 ; WYVEKENS A., 1997, *op. cit.*, p. 149sq. ; FAGET J., 1992, *op. cit.*, p. 118sq. ; FROMENT J.-C., 1999, *op. cit.* ; ROCHE S., « Prévention et répression en France : transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999) », *Revue internationale de criminologie et de police technique*, n° 4, 1999, p. 387-413.

répéter deux fois les mêmes choses ?” Perdution de temps, perdution d’énergie et perdution d’efficacité. » (Procureur adjoint, CARD).

Les magistrats du parquet interrogés portent toutefois un regard plus positif sur les GLTD et les EMDS, jugés plus efficaces. Ils reconnaissent à ces derniers plusieurs atouts dont celui de leur donner l’occasion d’influer sur les priorités policières et préfectorales, et partant sur l’alimentation de la chaîne pénale, notamment concernant le traitement de la délinquance routière<sup>29</sup>, qui engorge de nombreuses juridictions et au sujet de laquelle quelques tensions peuvent émerger au niveau local.

« Cela donne lieu à des discussions franches et directes : c’est-à-dire que soit le procureur se plaint que les services de police axent trop... Enfin vous voyez chacun a des problèmes de fonctionnement. » (Chef de bureau du cabinet du préfet, ÉTUC).

« Alors l’état-major de sécurité c’est une autre philosophie, c’est purement répressif. Autant le CLSPD c’est plus politique, c’est la politique de la ville, l’état-major de sécurité, c’est sous l’égide du préfet et du procureur. Là, on va avoir un conflit qui va se créer et qui a toujours existé et qui est sain d’ailleurs entre le judiciaire et l’exécutif. [...] Par exemple, l’exemple le plus simple, le plus commun ce sont les conduites en état alcoolique. [...] Bien, si on met toutes nos forces sur ce que l’on appelle nous plus communément les CEA, je veux dire on peut remplir des audiences pendant des années sans difficulté. Le seul problème c’est que ça assèche complètement nos autres possibilités de poursuites et on a d’autres faits qui méritent des poursuites. Donc on est obligés de dire à certains moments, les CEA c’est bien mais faut peut-être vous calmer parce que nous on doit poursuivre d’autres actes, par exemple, les violences sur les femmes, les stup, etc... Si toutes vos audiences sont occupées par les CEA, vous ne pouvez pas faire autre chose. C’est là où l’on va être en discussion avec la préfectorale pour dire les excès de vitesse c’est bien, il faut bien sûr les sanctionner mais il ne faut pas non plus que euh, sachez qu’on ne peut pas tous les faire. Donc on va avoir des

---

<sup>29</sup> Du côté judiciaire, ce dispositif fut d’ailleurs présenté comme devant permettre aux « *procureurs de la République de participer, en concertation avec le préfet, à l’élaboration des priorités d’action de la police et de la gendarmerie sur leur ressort et à la définition des moyens mis en œuvre, qu’il s’agisse de cibler cette action sur certains territoires ou sur certaines infractions, dans un laps de temps déterminé. Ainsi, le procureur de la République doit prendre toute sa place, au plan départemental, dans la conception de la politique de sécurité publique. L’établissement d’une véritable stratégie judiciaire doit aussi favoriser l’utilisation des services de police et de gendarmerie au mieux de leurs capacités, dans la lutte contre la délinquance menée sur un ressort donné* ». Circulaire de la DACG du 24 septembre 2009 relative au fonctionnement des états-majors de sécurité et aux unités territoriales de quartier, *op. cit.*

politiques pénales soit de troisième voie, c'est-à-dire que nous on ne va pas traduire ça devant le tribunal, on va dire rappel à la loi pour dire "c'est gentil votre truc mais on ne fait qu'un rappel à la loi" et on va dire au préfet, "nous on ne peut pas faire plus que tant de procédures par an. Alors traitez ça différemment mais nous on ne peut pas faire". » (Procureur adjoint, CARD).

## **2. Les contraintes et les limites d'une information stratégique**

Une raison alléguée par les magistrats du parquet à leur présence habituelle dans les instances institutionnalisées de concertation rencontre leur adhésion. Tous partagent *a minima*, la volonté d'expliquer leur politique pénale, de faire connaître la juridiction, ses contraintes, légales mais aussi matérielles. Ils escomptent ainsi être mieux compris, restaurer l'image de l'institution et sa légitimité. Mais si tous revendiquent cette vocation pédagogique<sup>30</sup>, leur méthode et leur façon d'agir diffèrent considérablement, sans nécessairement améliorer la lisibilité des pratiques pénales sur la scène locale.

### **2.1. Des modes de communication différenciés**

Que la volonté des magistrats du parquet de communiquer sur leur politique pénale fasse consensus n'implique point de leur part un accord sur la nature des informations à transmettre. Mais surtout, l'incompréhension qui, bien souvent, entoure les manières d'agir des acteurs de l'institution judiciaire résulte beaucoup d'une méprise de la définition de la politique pénale. Pour le dire prosaïquement, bon nombre de magistrats ne sauraient satisfaire l'aspiration de certains de leurs partenaires à une meilleure transparence des décisions judiciaires. D'où la frustration que ressentent certains acteurs agissant au nom des intérêts municipaux<sup>31</sup> (élus, chargés de mission, chefs de service) lorsque leurs attentes, nourries par l'obsession de la tranquillité publique, sont déçues.

#### **2.1.1. La politique pénale expliquée par les chiffres**

Exposer leur politique pénale sous la forme d'une évaluation chiffrée de l'activité fait désormais partie de la routine à laquelle se prêtent les procureurs. La plupart ne se contentent d'ailleurs plus de la

---

<sup>30</sup> MOUHANNA C., ACKERMANN W., 2001, *op. cit.*, p. 37-42 ; WYVEKENS A., 1997, *op. cit.*, p. 237.

<sup>31</sup> Plusieurs de ces acteurs que nous avons rencontrés, qu'ils siègent au Conseil municipal, en l'occurrence dirigé par la gauche, ou dirigent un service chargé de la tranquillité publique, ont eu une carrière et occupé des postes plus ou moins élevés dans la hiérarchie policière. Leurs attentes qu'ils estiment parfois contrariées ne sont sans doute pas complètement étrangères à ces trajectoires qui sont les leurs.

ritualisation de l'exercice lors des audiences solennelles de rentrée mais s'y livrent également en d'autres occasions (CLSPD, EMDS), non sans toujours une certaine perplexité.

« [...] parce qu'on s'aperçoit que ça rentre par une oreille et ça sort par l'autre (rires). Je pense que l'efficacité est nulle. Alors on a nous un grand passage traditionnel, c'est l'audience de rentrée, c'est là où l'on donne nos chiffres. D'ailleurs c'est le code qui le prévoit hein, on doit présenter notre activité. Le CLSPD, on n'a pas fait de présentation parce qu'il n'y avait pas de sujet qui se présentait euh, réellement. » (Procureur adjoint, CARD).

« C'est des discours que je passe mon temps à tenir. Quel est le rôle du procureur de la République ? Qu'est-ce qu'une politique pénale ? Quel sens cela a ? Quel objectif on peut avoir, on veut avoir ? Les impératifs que l'on a, c'est-à-dire que concrètement, j'ai 45 000 procédures qui m'arrivent par an. J'ai à peu près 13 000 affaires « poursuivables ». J'ai environ 300 places à la maison d'arrêt et j'ai à peu près 5 000 dossiers utiles que je peux envoyer devant le tribunal correctionnel. Donc, à partir de là... » (Procureur, ARNO).

Il arrive parfois qu'une transmission des statistiques plus ou moins détaillées s'opère à un rythme semestriel ou annuel aux élus, par l'intermédiaire d'associations qui remplissent, sans en porter le nom, le rôle d'observatoires locaux de la délinquance.

« Effectivement, le parquet nous fait parvenir ses chiffres. Ils sont traités chez nous par un organisme qui s'appelle [Association]. En général il nous signale les statistiques. [...] C'est une association dans laquelle sont représentés la ville, le Conseil Général et la CAF, et les bailleurs sociaux. [...] C'est un observatoire de l'action sociale, c'est lui qui gère les tableaux de bord de l'action sociale et qui fait un certain nombre d'études. » (Conseillère municipale chargée de la prévention, ville d'ÉTUC).

À la transmission de ces bilans statistiques se réduit le plus souvent la présentation de la politique pénale. Sur les cinq cas que nous avons étudiés, un seul procureur, celui d'ARNO, poussera le zèle jusqu'à accueillir des élus et des chargés de mission pendant une journée, appréciée par les acteurs locaux, au service de traitement en temps réel, dans le but de donner concrètement à voir le fonctionnement judiciaire.

#### 2.1.2. La communication sous contrainte de confidentialité

Non rétifs à communiquer des statistiques qui, par nature, garantissent l'anonymat des justiciables, les parquets se montrent en revanche, très réservés pour ne pas dire hostiles, à la transmission d'informations nominatives afférentes à des affaires particulières. La diffusion de ce type d'informations aux municipalités et aux préfetures reste d'ailleurs encadrée par la loi. Désormais, les articles L132-2 et L132-3 du Code de la sécurité intérieure (CSI) disposent que le maire est avisé des suites données aux affaires commises au préjudice de la municipalité ou signalées par elle. À titre facultatif, le parquet peut porter à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale « toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale ou intercommunale ». À sa demande, un maire peut recevoir des précisions concernant des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites, des poursuites, des jugements définitifs et des appels interjetés lorsque ces décisions visent des infractions « causant un trouble à l'ordre public ». Pour la mise en œuvre des contrats de responsabilité parentale, récemment supprimés, le procureur devait transmettre au président du Conseil général (article L3221-9 CGCT), ainsi qu'au préfet (article 43 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011)<sup>32</sup>, les mesures alternatives aux poursuites et les jugements devenus définitifs lorsque ces décisions concernaient des infractions commises par des mineurs résidant sur le territoire du département. Ces dernières dispositions n'étaient pas appliquées au moment des entretiens, et même largement méconnues des acteurs que nous avons interrogés au sein des juridictions et des préfetures.

Quoi qu'il en soit, la transparence ne va pas toujours de soi. Les procureurs consentent sans difficulté à renseigner les municipalités, dès lors qu'elles ont un statut de victime, sur les suites judiciaires apportées aux faits commis à leur préjudice.

« Bon, après, quand un maire dépose plainte parce qu'il est victime ou la mairie est victime, il a le même niveau de connaissance qu'une autre victime dans un dossier, c'est-à-dire il est avisé de la date d'audience, du type de réponse pénale qui est apportée par le procureur de la République mais à la limite comme les autres. » (Procureur, ARNO).

« Alors sur la collectivité locale, oui, par exemple les agents de police judiciaire, police municipale qui sont insultés ou qui font l'objet de violences, etc., le parquet nous renvoie

---

<sup>32</sup> Concernant l'information des préfetures, le texte a toutefois fait l'objet d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel qui, dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, a subordonné la transmission de telles informations à une demande préalable du préfet.

effectivement la réponse qui a été donnée. Mais sur le reste, bah c'est plus en fonction du plaignant. Si c'est le bailleur social, c'est le bailleur social qui va avoir, si c'est la [société de transport en commun] c'est pareil. » (Directeur du service de tranquillité publique, ville de CARD).

Mais leur réticence est plus grande quand les affaires sont seulement susceptibles de causer un trouble à l'ordre public. Leurs objections sont justifiées au nom de la nécessité de préserver le secret de l'enquête.

« Après, il y a les faits très sensibles : troubles à l'ordre public, etc., et moi, je ne communique pas avec les élus directement là-dessus, je laisse le soin au service de police et de gendarmerie selon l'état d'avancement de l'enquête de le faire mais c'est très elliptique. [Pour quels motifs, vous avez ses réserves ?] : Pftt. Ça, c'est... Pour quels motifs ? Eh bien, c'est tout simplement, il y a un secret de l'enquête. Voilà, il y a un secret de l'enquête et que tant que la décision n'est pas prise, ils n'ont pas *a priori* vocation à être... parce que la Loi n'est pas claire, parce que la Loi, c'est bien sous réserve du secret de l'enquête et... Eh bien, oui, une fois qu'on a dit ça, ça veut bien dire qu'ils n'ont pas vocation à en connaître. » (Procureur, ARNO).

D'une manière générale, les craintes reposent sur l'appréhension des atteintes aux libertés individuelles. Ces craintes nous sont d'ailleurs apparues d'autant plus manifestes que l'interconnaissance, comme c'est le cas dans les petites villes, en amplifiait les risques. Le statut bâtard, parce que controversé, de certaines informations, confidentielles aux yeux des magistrats, cruciales aux yeux de certains partenaires, permet effectivement de comprendre pourquoi, même dans les agglomérations de taille importante, leur diffusion s'opère par téléphone, sans trace écrite. Conserver à l'échange sa dimension officieuse et informelle devient, pour les uns comme pour les autres, le prix de l'échange. Certains élus et autres directeurs de cabinet du préfet n'hésitent pas à se saisir de leur téléphone quand le procureur en place leur semble suffisamment ouvert pour ne point s'offusquer de leur démarche.

« Pour tout ce qui est sécurité au quotidien, quand il y a des affaires, pas qui défraient les médias parce que ce n'est pas le quotidien des [habitants de CARD] ou des gens des quartiers, on va dire des choses qui ont de l'influence sur..., du ressenti sur un quartier. Il peut y avoir une petite agression qui va avoir des répercussions importantes, il peut y avoir un gros braquage à la Société générale, et on en aura rien à foutre, et puis ça peut se comprendre hein, ce ne sont pas les mêmes gens concernés. Donc, c'est un peu des fois sur l'impact qu'il peut y avoir au quotidien dans le truc qui va m'intéresser d'avoir un contact privilégié avec le

parquet et puis de demander des éléments d'information. » (Élu chargé de la sécurité, ville de CARD).

« Ça fait partie des choses alors qu'on fait avec tact. [...] Il y a des parquets avec lesquels on ne fait pas. Prendre son téléphone pour dire : M. le procureur, telle ou telle affaire, je pense... Y a des parquets, je pense, qui décrocheraient pas ou quasiment. [Ça serait mal perçu ?] Ça, ça fait partie des choses, qu'ici, avec le parquet de [CARD], comme avec celui de [ville du département], on est tout à fait capable de... alors en prenant les formes... en disant M. le procureur. [...] C'est vrai qu'il se trouve qu'à [CARD], on a de la chance d'être secoués par pas mal d'affaires médiatiques (rires), et c'est vrai que les bonnes relations que l'on a avec le parquet, ça a quand même permis de gérer les choses. [...] Et donc le fait que le préfet, ou son directeur de cabinet, en l'occurrence là beaucoup le préfet directement et le parquet aient de bonnes relations et puissent se téléphoner en disant, voilà..., puissent échanger de manière officieuse, etc., ça a permis de gérer les choses. Parce que c'était tendu quand même [...]. Bon, [le procureur] nous envoyait des mails sur ce qu'il faisait. [...] Là où ça a été le plus net c'est sur l'affaire [...] qui avait une dimension... c'est le préfet qui avait saisi, sur la base de l'article 40, un peu sur commande, mais, dans cette affaire-là, [le procureur] nous a, en permanence, tenu au courant de l'évolution, c'est-à-dire... la fraude aux allocations, on trouve tel truc, etc., il nous tenait au courant. Ce qui n'est pas... il nous tenait au courant... Ce qui n'était pas évident. » (Directeur de cabinet du préfet, CARD).

« Si une problématique se posait de manière très concrète et qu'il n'y ait pas d'échéance où on se verrait à court terme, enfin, cela se ferait par téléphone très simplement. Alors, soit directement au niveau du préfet parce que je pense que, voilà, si c'est de... avoir un dialogue un peu avec le parquet, cela peut remonter quand même, je pense, parce que cela sort de l'ordinaire mais cela se ferait, oui mais sans cette optique d'ingérence. C'est vraiment, on a une vraie difficulté, on peut avoir des informations que n'a pas le parquet, on peut avoir été sollicité par des élus, etc., voir qu'est-ce qui peut être fait, comment on le traite au mieux, plutôt dans cette démarche-ci, voyez, pas une velléité d'intervention mais plutôt, voilà, essayer d'aborder de manière un peu concertée un problème qui se pose, individuel. » (Directeur de cabinet du préfet, ÉTUC).

Lorsque les instances partenariales associent des acteurs du champ sanitaire et social, des chartes relatives au secret partagé ont parfois été signées, pour veiller à la préservation des secrets et déontologies professionnels. Bien que consacrées par les lois du 5 mars 2007 relatives à la prévention de la délinquance



et à la protection de l'enfance (art. L121-6-2 et L226-2-2 du Code de l'action sociale et des familles), les pratiques de « secret partagé » sont loin de faire l'unanimité chez les professionnels du milieu médico-social<sup>33</sup>. Outre des obstacles d'ordre juridique, ceux-ci craignent d'altérer la relation de confiance établie avec les jeunes et de passer à leurs yeux pour des délateurs. Ces chartes tentent dès lors d'atténuer leur défiance, d'éviter des refus et des stratégies de retrait, par une définition stricte de la finalité et des modalités du partage d'informations, limité aux éléments utiles à l'accompagnement social des personnes. En 2011, une circulaire ministérielle a invité les procureurs à signer de telles conventions avec les collectivités territoriales<sup>34</sup>, inspirées du « code de bonne conduite dans la circulation de l'information entre les maires et le ministère public », élaboré en octobre 2004 par la DACG en concertation avec l'Association des Maires de France. Fondé sur trois principes de solidarité, de délicatesse, et de prudence, « l'exercice du droit à l'information ne saurait être abusif et doit toujours procéder de besoins raisonnables : fondamentalement, c'est la bonne foi et la recherche d'efficacité qui doivent être au centre de l'échange des informations ». De telles chartes ont été signées à ÉTUC, ainsi qu'à CARD dans le cadre de la mise en place du GLTD « mineurs ».

## ***2.2. Le défaut de lisibilité des pratiques judiciaires sur la scène locale***

### **2.2.1. Un fonctionnement judiciaire insaisissable**

La politique pénale du parquet ainsi que le fonctionnement global des juridictions demeurent, au bout du compte, bien peu lisibles aux partenaires potentiels. Les statistiques d'activité, en plus de leur apparaître très lacunaires, souffrent d'être mal exploitables. Déjà, au début des années 1980, le rapport Bonnemaison pointait les limites de ces statistiques judiciaires mal adaptées, en l'absence de prise en compte de l'échelle locale, pour concevoir des problématiques territorialisées. Le non-recouvrement des espaces administratifs des collectivités locales et des ressorts judiciaires est bien sûr un obstacle majeur<sup>35</sup>. Vingt ans plus tard, une mission inter-inspections signalait la possibilité d'extraire, dès la fin 2007, des

---

<sup>33</sup> GAUTRON V., 2010, *op. cit.* ; DONZELOT J., WYVEKENS A., 2004, *op. cit.* ; BOUCHER M., « Les travailleurs sociaux face aux bandes. Stigmatisation de la jeunesse populaire et instrumentalisation des acteurs sociaux », dans MOHAMMED M., MUCCHIELLI L. (dir.), *Les bandes de jeunes. Des « blousons noirs » à nos jours*, Paris, La Découverte, 2007, p. 217-244.

<sup>34</sup> Circulaire du 15 février 2011 relative à des instructions générales de politique pénale NOR : JUSD1104857C, BOMJL n° 2011-03 du 31 mars 2011.

<sup>35</sup> GAUTRON V., 2008, *op. cit.*

informations d'ordre territorial du nouveau système d'informations « Cassiopée »<sup>36</sup>. D'après ces projections prometteuses, il deviendrait possible de connaître, par commune, par quartier (notamment dans les zones urbaines sensibles), voire même par rue, le traitement judiciaire des infractions mais également de l'activité civile du juge des enfants. Bien que les services statistiques du ministère de la Justice nous aient confirmé la possibilité de raisonner à l'échelle communale, aucun des magistrats du parquet interrogés en 2011 et 2012 ne connaissait, par indifférence ou défaut de maîtrise de l'outil informatique, l'existence de cette nouvelle fonctionnalité, rappelée dans une circulaire de la Chancellerie en date du 7 mai 2013<sup>37</sup> : « L'application Cassiopée offre un champ de saisie libre qui permet de faire figurer le quartier ou alors une ZSP comme lieu de commission des faits qu'il conviendra de renseigner ».

« Et pour être très honnête, c'est qu'on n'a pas les outils statistiques pertinents. [...] la différence avec la police c'est qu'eux ont des statisticiens qui sont attachés, ils sont capables de vous dire sur tel quartier on a eu tant de vols à la roulotte, etc... Notre système, notre pauvreté de système statistique, je peux vous dire sur mon ressort j'ai eu tant de vols, mais ça n'a aucun intérêt parce que je suis incapable de dire si c'est sur tel quartier ou sur tel autre quartier, donc ce n'est pas pertinent. Donc, je peux livrer des chiffres globaux mais qui n'apporteront rien à la solution du problème, c'est pour ça qu'on évite de donner des chiffres. » (Procureur adjoint, ÉTUC).

Cet argument technique, loin de convaincre les services demandeurs de ces informations, servirait plutôt à masquer selon eux des réticences à faire preuve d'une véritable transparence.

« Le parquet n'est pas capable de nous donner trois chiffres. Pourquoi ? Parce qu'il y a le fameux Cassiopée [...]. Cela fait des années que j'entends parler de Cassiopée. [...] Cassiopée, ça ne marche pas. [...] Donc, cela veut dire qu'en état-major de sécurité, nous, on communique nos chiffres, etc., eux, ils sont infoutus, ils se retranchent derrière cette application, ils sont infoutus de nous dire, "eh bien voilà, ce mois-ci, on a traité tant de données, il y en a X % qui sont partis sur la troisième voie". Alors, cela les arrange que l'appareil ne marche pas aussi des fois. » (DDSP).

---

<sup>36</sup> DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. *et al.*, *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, Paris, Inspections Générales de l'Administration, des Affaires sociales, des Services judiciaires, de la Police et de la Gendarmerie Nationales, 2005, p. 3.

<sup>37</sup> Circulaire du 7 mai 2013 relative aux zones de sécurité prioritaire, NOR : JUSD1311867C.

« Vous me parliez des statistiques [...] que finalement, spontanément, on ne nous donne pas, est-ce que si on allait chercher un peu le procureur sur ces questions-là, voilà, est-ce que... Comment cela se passerait ? Voyez, je serais curieuse de le savoir... » (Directeur de cabinet du préfet).

Par ailleurs, les quelques statistiques disponibles ne permettent pas de dégager du sens, de connaître précisément les caractéristiques des contentieux traités, le profil des auteurs et des victimes, les sanctions prononcées. Même lorsque les procureurs jouent le jeu de la transparence en diffusant régulièrement leurs statistiques d'activité, le hiatus ne disparaît pas. En cause, l'opacité de ces dernières qui ne favorise guère leur appropriation par les acteurs locaux.

« On n'a pratiquement rien sur la justice [...] On reçoit tous les ans un papier, mais incompréhensible pour nous. » (Chargé de mission prévention, ville d'ÉTUC).

On comprend dès lors l'engouement que suscitent les rares initiatives d'"alphabétisation judiciaire", comme celle menée auprès des élus accueillis au service de traitement en temps réel d'ARNO qui, selon le Chargé de mission prévention de l'agglomération, « repartent, c'est enregistré (rires), ils repartent, ils deviennent un peu le fan club [du procureur] quand même ». La journée portes ouvertes organisée par la juridiction d'ÉTUC fut également systématiquement évoquée comme une expérience positive et enrichissante, permettant de comprendre l'organisation judiciaire, les pratiques des différents magistrats, leurs contraintes légales et leurs difficultés matérielles.

Pressés par leur élus de rendre compte et surtout visible la politique sécuritaire, les professionnels des municipalités se désolent souvent de la défaillance des outils mis à leur disposition par l'institution judiciaire qui, s'ils étaient performants, armeraient leur expertise locale, enrichiraient leurs propres données.

« [Et vous, vous seriez en demande de certaines informations, [...] de la politique pénale du parquet ?] Oui, parce que nous, on aime bien connecter les choses, c'est notre métier, nous c'est notre métier d'essayer de faire des liens. Le CLS c'est aussi ça, c'est aussi pour ça que le CLS il a quand même des intérêts, c'est qu'à un moment donné on s'est penché sur c'est quoi vraiment les problèmes. Donc nous on emmagasinait [...]. On se rend bien compte que tous les phénomènes qui ne se traitaient pas hein, rodéos, incendie de véhicules, incendie de poubelles donc pas de traitement police, pas de traitement judiciaire, etc., donc c'est vrai que ça apparaît nettement dans les statistiques. [...] Donc petit à petit, on est arrivé à un document notamment le CLS où on voit un peu, voilà, les préoccupations des gens relayées notamment

par les professionnels mais aussi directes. [...] Ce n'est pas juste parce que l'élu a envie d'avoir un CLS, bah essayer de connecter les choses, donc nous c'est notre métier de connecter et puis d'être sur la réalité. Donc oui, ça nous intéresserait de savoir quelle est vraiment la politique par rapport aux incendiaires de véhicules par exemple. » (Directeur de la mission prévention, ville de CARD).

### 2.2.2. Des pratiques explicitées par les forces de police

En définitive, ce sont les policiers et gendarmes qui tendent à devenir les principaux communicants sur le fonctionnement judiciaire. Ceux-ci établissent des contacts nettement plus fréquents, sinon quotidiens, avec les préfetures et les municipalités<sup>38</sup>.

« Enfin, moi, je trouve que les policiers dans ce domaine-là, ils ont été beaucoup plus volontaristes... [...] Donc, voilà, pour la Justice, ce n'est pas... on n'est pas dans la même démarche. » (Directeur du service sécurité-prévention, ville d'ARNO).

« C'est vrai que par rapport à l'idée initiale, euh, force est de constater qu'il y a quand même un déséquilibre assez important entre les informations qui remontent des services police-gendarmerie et puis ce qui peut être rapporté côté justice. » (Directeur de cabinet du préfet, ÉTUC).

Le développement des polices municipales s'est accompagné d'un renforcement des liens avec les forces de l'ordre pour assurer la complémentarité des horaires et de la couverture géographique, organiser la division des missions, échanger des informations<sup>39</sup>. Si les procureurs interviennent pour avis au stade de la signature des conventions de coordination, ainsi que pour l'agrément des personnels recrutés, leur implication demeure formelle et ponctuelle.

« Donc nous, ville, on a mis en place une instance particulière avec le directeur de cabinet [du préfet], juste pour échanger et savoir comment articuler la police municipale et la police nationale. Il y a une instance une fois par trimestre qui est en plus du CLSPD restreint. C'est la ville, après avoir eu une police municipale un peu vieillotte pendant des décennies, [qui] veut travailler plus particulièrement sa police municipale et son lien avec la police nationale,

---

<sup>38</sup> LE GOFF T., *Les maires, nouveaux patrons de la sécurité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

<sup>39</sup> MALOCHET V., *Les policiers municipaux*, Paris, PUF, 2007.

ou cela se fait un peu plus avec la préfecture. » (Chargé de mission prévention, ville d'ÉTUC).

À CARD, « tous les mois, il y a une réunion ville/police. Alors, qui se fait donc au niveau du directeur de la Tranquillité de la mairie, euh, avec le directeur départemental de la Sécurité Publique, le chef SSP, j'y participe aussi assez régulièrement et à ce moment-là, c'est un tour de table où on aborde sur la base d'un tableau qui se présente comme ça, en fait, l'actualité de l'agglomération. Cela, c'est préparé par la Mission Tranquillité et en fait, on a les endroits, les problématiques et ce qu'on attend des uns et des autres. Alors, ce qu'on fait, en préparation de la réunion, on fait nos annotations et après, cela donne lieu, c'est notre fil conducteur pour l'échange au moment de la réunion où, là, à ce moment-là, on va affiner les stratégies. Euh, par exemple, voyez, je ne sais plus si c'est en page deux, euh, sur le square [...] qui était en fait un point d'occupation de SDF avec des déclinaisons de stupéfiants, on peut très bien décider qu'on va travailler de concert avec la police municipale de [CARD] parce qu'on est sur l'hyper centre. Donc, ils sont présents et à ce moment-là, on va dire : « Bon, ben, OK, [dans ce square], ça ne va plus, donc, on va axer un maximum nos effectifs respectifs. » (Commandant de police chargé des relations avec la ville de CARD).

Sur le terrain, les agents de la police municipale et de la police nationale sont par ailleurs quotidiennement en contact. La police et la gendarmerie nationales constituent les principaux fournisseurs de données quantitatives sur les infractions commises au niveau local. Si leurs statistiques ne sont pas épargnées par la critique, parfois jugées tout aussi « illisibles » et « incompréhensibles » que celles de la Justice<sup>40</sup>, elles auraient au moins le mérite, prêté, d'être régulièrement transmises aux municipalités.

« La police nationale quand même nous communique, elle, mensuellement, son rapport chiffré, donc, tous les indicateurs qu'elle renvoie au niveau national mais il les communique, le DDSP les communique systématiquement au maire de [ÉTUC]. [...] Donc, avec la partie globale, c'est-à-dire tous les nouveaux agrégats, là, qu'il renseigne et puis, les faits marquants du mois, les affaires les plus graves. » (Directeur du service de tranquillité publique, ville d'ÉTUC).

---

<sup>40</sup> MISSION PERMANENTE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE LA DELINQUANCE, *Implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance*, Paris, 2012.

À CARD et à ARNO, la police fournit mêmes des données plus qualitatives, issues de la main courante et parfois, au risque de contrevenir à l'article 11 du Code de procédure pénale, des informations portant sur des enquêtes en cours<sup>41</sup>.

« Sur tout ce qui est affaires judiciaires, bon, en tant que fonctionnaire, on est quand même soumis au feu vert de communication du procureur de la République. En même temps, si on se met à la place de façon pragmatique d'un élu, ils ont quand même besoin de savoir un certain nombre de choses. [...] Du coup, on a mis en place une boucle d'informations. Cette boucle d'informations, elle comprend quoi ? Euh, les commissariats donc des secteurs, les bailleurs qui sont représentés sur ce secteur-là, les mairies, c'est tout. [...] Du coup, qu'est-ce qu'on leur fait ? On leur fait un flash. On leur fait sous forme de mail, on leur fait un petit flash, on leur dit : "Voilà, on a un blessé par balle, par balle, non, par arme blanche sur [quartier de CARD]. Bon, il semblerait que ça soit vraiment un problème d'une querelle interne au milieu des SDF qui fréquentent le secteur". Donc, à un moment donné où... ce n'est pas qu'on veuille justifier notre action mais comme on est dans un travail partenarial d'échanges, chacun donne à manger à l'autre aussi. [...] Ils sont convaincus puisqu'ils ont les biscuits, ils vont dire : "Non, non, il y a un travail de fond qui est mené par la police". Donc, eux, ils se sentent aussi plus forts et plus soutenus, ils ont moins l'impression de ramer dans le désert. Donc, en termes d'échanges d'informations, cela se fait comme ça. » (Commandant de police, CARD).

Cette circulation d'information entre les services de police n'arrive pas forcément et toujours à la connaissance du parquet, comme nous le laisse soupçonner cet échange avec et entre deux professionnels d'une municipalité :

- Chargé de mission : « On voit aussi les gardes à vue, enfin, voilà. [...] C'est assez récent. [...] [Le procureur] ne le sait pas. [...] Il ne faut pas [qu'il] le sache. »

- Directeur du service municipal : « Parce que c'est vraiment lié à des liens que j'ai établis, moi, depuis de très nombreuses années, avec le service de police, qui ont abouti petit

---

<sup>41</sup> Sur l'ensemble du territoire, « *La quasi-totalité des gendarmes et policiers rencontrés a déclaré qu'elle était amenée à le faire ponctuellement [...]. Quant aux élus, ils estiment en général qu'ils sont dans leur rôle de l'exiger car cela va leur permettre, dans certaines circonstances, d'apaiser des tensions sociales (la mission a pu le constater à l'occasion d'une rixe entre groupes de jeunes ayant entraîné le décès de l'un d'entre eux) et d'apporter une réponse à des situations individuelles difficiles. Il n'en reste pas moins que, dans ce type de situation, police et gendarmerie se trouvent placées dans une situation d'inconfort juridique* », Ibid., p. 93.

à petit dans la confiance, à cet échange d'informations, au même titre que moi, je leur transmets systématiquement les mains courantes de mon service [de police municipale]. [Et quand vous dites, il vaut mieux [que le procureur] ne le sache pas, mais pourquoi ?] Parce que je pense que [le procureur] se positionne comme étant le garant. »

Pendant un entretien que nous réalisons auprès d'un directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) et quelques-uns de ses collaborateurs, le premier reçut un appel téléphonique de la préfecture et, après avoir conversé quelques instants avec son interlocuteur, interpella, téléphone à l'oreille, le chef de la sûreté départementale présent : « Tu me passeras le nom du gars parce que le préfet voudrait avoir le nom ». Celui-ci répondit, un peu gêné : « Le nom, enfin, ce n'est pas... C'est une piste pour l'instant. Parce que j'avais rendu compte samedi... ».

On a pu s'apercevoir, à cette occasion, que la préfecture pouvait aussi être, en toute bienveillance, destinatrice d'informations détenues par les forces de police. En contact quotidien avec certains services "municipaux", ces dernières sont aussi pourvoyeuses de renseignements relatifs aux suites judiciaires. C'est ainsi qu'à ÉTUC, la municipalité comme la préfecture sont tenues au courant de « la procédure, l'interpellation et puis, eh bien, la première décision de justice : maintien en détention, convocation... [D'accord. Donc, les suites judiciaires quand même...] On a ça sur l'immédiat, c'est-à-dire qu'on est sur les affaires du mois passé, mais on a ce rapport. » (Directeur de la tranquillité publique).

« [Le procureur] ne va pas me dire, concrètement, dans les procédures, qu'est-ce que... voilà, par quoi cela peut se traduire. [...] C'est... enfin, les suites, on ne les... enfin, on ne les a concrètement que par les services de police-gendarmerie qui vont, par exemple, en réunion de police, dire, voilà, on a fait une belle affaire, des choses, ils nous décrivent un petit peu et puis, *in fine* la réponse qui a été apportée par la justice. [...] Voilà, ils vont me donner les suites et là, je me rends compte que, voilà, la réponse est plutôt ferme ou inversement, finalement, plutôt laxiste. [...] Mais de là à dire une vision globale de la politique pénale... [...] Enfin, c'est clair que ce n'est pas la même information, c'est assez asymétrique. » (Directeur de cabinet du préfet).

L'expertise constitue un véritable enjeu de pouvoir dans le processus de problématisation des phénomènes de délinquance<sup>42</sup>. Celui qui la détient ou plutôt qui est reconnu la détenir se place en position

---

<sup>42</sup> GAUTRON V., 2006, *op. cit.* ; LECA J., « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'expertise », *Revue française d'administration publique*, n° 66, 1993, p. 195-196.

de force pour imposer ses préceptes d'action. Le recours, dans ces conditions, à l'interprétation policière des décisions judiciaires et du fonctionnement des juridictions cesse d'être neutre. Ces outils de connaissance que la police fournit clés en main ne peuvent manquer d'influer sur la perception même qu'auront de la réalité des pratiques judiciaires ceux à qui ils sont destinés. Bien que les relations entre le parquet et les officiers de police judiciaire (OPJ), nous l'avons vérifié auprès des policiers du service de quart lors de nos observations au commissariat, se soient nettement améliorées depuis la mise en place des pratiques de traitement en temps réel, la hiérarchie policière demeure toujours autant encline à discréditer la magistrature et, plus particulièrement, les juges du siège. Le florilège qui suit des commentaires recueillis au cours des entretiens en atteste.

« Donc les policiers et les gendarmes me disent tout le mal qu'ils pensent de l'action du parquet (rire général) [...] Ça commence par le parquet et les juges derrière. Donc, voilà, je suis bien informé de ce point de vue-là. » (Directeur de cabinet du préfet).

« Mais aujourd'hui, on a des magistrats qui sont quelque part... moi, je les considère un petit peu comme des militants. Et ça, c'est un problème. [...] En matière d'étrangers, bon, [les JLD] vous foutent tout le monde dehors [...] avec des... sur la base de considérations tout à fait, effectivement, politiques. [...] Vous sauriez, vous devriez lire des ordonnances rendues par le JLD de [Ville], les prolongations de rétention mais c'est fabuleux au niveau juridique. » (Commissaire).

« Ah mais oui, ils inventent le droit tous les jours et on assiste à des situations où c'est... le juge n'est plus là pour appliquer le droit [...]. C'est des argumentations juridiques fallacieuses que n'importe quel étudiant de première année serait capable de démonter. » (DDSP).

« De toute façon, on assiste depuis un certain nombre d'années à une coupure entre la police et la magistrature, cela c'est clair. C'est deux camps opposés, globalement. Ce qui n'existait pas dans le temps quand je suis rentré dans la police, on était copain, copain avec les magistrats. On bouffait ensemble. On faisait des matchs de foot ensemble. Aujourd'hui, c'est deux mondes différents. On se supporte, on est poli entre nous mais on ne s'aime pas. » (DDSP adjoint).

« Après, pour être tout à fait honnête, c'est vrai qu'on ne nous apprend pas à l'école, chez les commissaires, à apprécier les magistrats. On ne nous dit pas... mais on nous dit, méfiance parce qu'ils ne nous aiment pas. » (Commissaire de police).



### **3. La rareté des collaborations opérationnelles pérennes**

Excepté cette approche informative, l'implication des parquets dans la coproduction locale de la sécurité demeure assez mesurée. Si plusieurs facteurs entravent l'insertion locale de la justice pénale, les acteurs locaux regrettent le retrait d'une institution centrée sur son activité, qu'il faut solliciter, qui est rarement moteur dans le partenariat, qui semble peu à l'écoute des demandes et de l'expertise des acteurs locaux, quand elle ne donne pas l'impression d'instrumentaliser le partenariat pour obtenir des financements pour ses propres activités.

#### ***3.1. Des stratégies judiciaires d'évitement et de retrait***

##### **3.1.1. Un défaut d'implication regretté par les acteurs locaux**

L'excuse des difficultés matérielles d'exercice de la mission de justice n'empêche pas les partenaires locaux de l'institution judiciaire de déplorer l'investissement trop timide des magistrats. Tout en reconnaissant nouer, le cas échéant, de relations cordiales avec ces derniers, rares sont ceux qui notent des évolutions positives et significatives au fil du temps.

« Je trouve que c'est le statu quo. » (Directeur de la mission prévention, ville de CARD).

« D'un point de vue qualitatif, je ne trouve pas du tout [les relations avec le parquet] positives... ni du point de vue quantitatif (rires). [...] Je pense qu'il y a une certaine ignorance, sans que cela soit une vraie ignorance... on s'ignore gentiment mais avec beaucoup de bienveillance. » (Élu chargé de la prévention, ville d'ÉTUC).

« [Ces relations ne sont] pas satisfaisantes dans la mesure où il y en a peu [...] il y a eu l'âge d'or des relations avec la justice, à l'époque où ils avaient les moyens, il y avait un magistrat qui était notre référent politique de la ville. Cet âge d'or c'était il y a au moins dix ans. Je me rappelle qu'on allait à des réunions chez eux, au tribunal. » (Chargé de mission prévention, ville d'ÉTUC).

« On a le sentiment de ne pas avoir de prise réelle sur la partie justice, très clairement. Autant avec la partie police ou préfecture, il y a moyen de faire ou s'il faut, on demande au maire. [Il peut y avoir des rapports de négociation avec la police et les préfets mais pas côté justice ?] Complètement. La justice, dans ce cas-là, prend la carte de l'indépendance et, je veux dire, voilà, on ne rend pas compte localement. Euh, bon, mais c'est très clair, la Loi du

5 mars 2007, de ce côté-là, elle a écrit des choses mais on est quand même très loin de ce qui a été prévu. » (Directeur du service de tranquillité publique, ville d'ÉTUC).

Certains évoquent même une dégradation de l'insertion locale de la justice pénale, qui tendrait à se recentrer sur ses seules activités.

« Je crois que la Justice avec les moyens qu'elle a aujourd'hui se recentre sur son... comme tout le monde, sur son cœur de métier et n'a pas les moyens d'en faire plus sinon de l'affichage, quoi, mais c'est valable pour nous, pour le CG, pour tout le monde, ça. Je crois qu'on en est là. La politique d'Aide aux victimes, on reste sur... Voilà, la politique des MJD aussi, enfin, on est sur une Justice qui se ré-enferme dans son... à mon sens mais [...] L'image générale qui s'en dégage, c'est qu'au-delà de la présence réelle du procureur sur l'écoute de tout ce qu'on peut manifester, il n'y a pas une mobilisation forte du TGI derrière. [...] Et puis qui s'est repliée, un petit peu ce que je disais sur lui-même, sur le CDAD. Enfin, il y a eu des projets du CDAD, c'était que des trucs... qui se parachutaient sur les quartiers. C'était assez terrifiant. [...] La plus grosse amélioration que j'avais connue à une époque, c'était les MJD, c'était l'aide aux victimes. C'est fini ça. Bien, je veux dire, il y a... Les MJD aujourd'hui, eh bien, elles vivent encore mais on sent que ce n'est pas une politique qui est portée et l'aide aux victimes, eh bien, cela a été bien développé mais il n'y a pas un souci d'aller vraiment au-delà pour l'instant et je ne vois pas beaucoup d'innovations se mettre en place aujourd'hui. Donc, je ne vois pas de progrès. Sans doute une régression sur les deux politiques que je viens de dire, même si elles existent et elles ont le mérite d'exister encore. » (Chargé de mission prévention, ville de CARD).

Ces professionnels reprochent aux procureurs, même aux plus "militants", de se contenter d'un acte de présence protocolaire lors des CLSPD.

« Cela n'a aucun intérêt parce qu'en fait on ne travaille pas dans la durée et dans le suivi. » (Chargé de mission prévention, ville d'ÉTUC).

« Oui, je dirais qu'il faut y être [au CLSPD]. Je pense que sur une ville comme [CARD] vous savez euh... il ne peut pas ne pas y être entre guillemets, parce que le parquet déjà dans le CLS vous avez vu il n'y a pas euh... il ne prévoit pas grand-chose hein donc si au moins l'acte de présence n'est pas là... (Rires). [...] Comme ça je dirais qu'on est plus dans la représentation [...]. Est-ce qu'ils sont à la recherche d'informations vraiment, pour vraiment

orienter leur politique pénale ou vraiment répondre aux besoins de... ? Non je ne pense pas, enfin comme ça hein. » (Directeur de la mission prévention, ville de CARD).

« Le parquet se sent un peu contraint dans le fait qu'il a une obligation à y siéger mais je ne suis pas sûre qu'il se sente impliqué. [Le procureur et le substitut chargé des mineurs], je les ai entendu dire clairement qu'ils avaient autre chose à faire que d'être au CLSPD, qu'ils y venaient parce qu'ils étaient obligés. Et quand le procureur fait un discours dans le cadre du CLSPD, c'est un discours très officiel. Je l'ai vu quand même poser des questions, prendre position, mais on a le sentiment qu'il le fait comme quand on est à une tribune, mais pas dans le sens de s'approprier cette instance de travail. » (Élue chargée de la prévention, ville d'ÉTUC).

Le parquet comme le siège se voient, en outre, reprocher leur tendance à confier le soin de faire vivre en pratique les partenariats aux Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), deux administrations satellisées de l'institution judiciaire.

« Non, l'impression que j'ai, c'est qu'ils sont complètement atomisés. » (Chargé de mission prévention, ville de CARD).

« Les SPIP et la PJJ, je ne les compte pas comme des gens de la justice [...] C'est encore un autre secteur. » (Chargé de mission prévention, ville d'ÉTUC).

Sans compter que ces liens avec ces services-satellites peuvent laisser à désirer.

« On n'a pas d'information [de la PJJ et du SPIP]. Enfin, on n'a pas d'information de la hiérarchie et si on en a, c'est ponctuellement par la bonne relation sur le terrain, c'est-à-dire qu'il y a des temps où on se voit en réunion et puis on se parle d'un gamin qu'on connaît mutuellement parce qu'il y a une confiance qui s'est établie sur la façon dont on va travailler ensemble mais il n'y a pas de relation... Moi, je n'ai pas de relation en tant que responsable de quartier avec... structurée, je veux dire, qui prévoit ce genre de choses avec le SPIP ou la PJJ. On est vraiment dans de l'informel qui marche bien, parfois, d'ailleurs, mais voilà (rires) [...]. [C'est la PJJ, potentiellement le SPIP, si c'est des majeurs ?] SPIP, très rarement. » (Chargé de mission prévention, ville de CARD).

Bref, le sentiment qui domine est celui d'une justice qui s'en tient au minimum syndical, en l'occurrence au minimum légal, mais qui ne manifeste pas vraiment un esprit de communauté d'objectifs, y compris dans les instances qu'elle est censée, en théorie du moins, piloter ou copiloter.

Il « est quand même absent du travail de fond. Absent, il n'est pas moteur plutôt. Il n'est pas absent mais il n'est pas moteur. » (Chargé de mission prévention, CARD). « Je suis en contact avec le procureur, mais au niveau du partenariat ville, c'est encore difficile. Il dit qu'il a plein d'autres choses à traiter. Enfin, il est relativement investi dans le CLSPD : quand il vient, il a l'air présent, il a l'air de savoir ce qu'il vient y faire, mais on ne peut pas dire que ce soient eux les demandeurs – en tout cas de relation, vraiment. On a plus l'impression que c'est la ville qui, aujourd'hui, est encore un peu à solliciter. » (Élu chargé de la prévention de la délinquance, ville d'ÉTUC).

À CARD, on peut d'ailleurs se demander ce qu'il pourrait advenir de la création d'un GLTD si, à défaut des fortes sollicitations et relances de la mairie, celle-ci ne devait reposer que sur l'initiative judiciaire.

« Tandis que là, par exemple si on continue sur mon partenariat avec la justice, on a imposé nous la création de deux GLTD, ce n'est pas des GLTD euh, je veux dire ils ont intérêt à y être, nous on y sera, la police y sera machin, etc. [...] Je le dis toujours d'ailleurs au parquet, je sais les moyens de la justice mais moi je suis accro sur quelques petits trucs, et sur ces quelques petits trucs, je veux aboutir. Et je lui dis au procureur, “je ne vous demande pas tout, moi je ne suis pas à vous emmerder au téléphone sur telle affaire”, mais il sait que je veux les GLTD, je les aurai, ils vont se mettre en place. » (Élu chargé de la sécurité, ville de CARD).

« Lancement par le procureur en février ou mars 2010 et puis après plus rien. [...] Avec le parquet, plus rien. [...] En fait il s'est avéré que pendant huit mois, enfin on est face à la question pure de la justice et des moyens hein, enfin moi je ne me fais pas d'illusions là-dessus, c'est-à-dire [le substitut chargé des mineurs] était ailleurs, bon il ne se passait plus rien. » (Directeur de la mission prévention, ville de CARD). « Donc, on est revenu pour que ce soit piloté par le parquet. [Et quelle a été la réaction du parquet ?] Euh... Un peu grognon, d'abord. Je crois que c'est gagné maintenant mais enfin, voilà, c'est... [...] Parce que... Pour des raisons, je ne sais pas, d'ingérence, de je ne sais pas quoi, enfin, bon... [...] La question est effectivement le pilotage, c'est-à-dire que l'autorité du parquet est importante, je dirais, pour mobiliser les réponses fortes. » (Chargé de mission prévention, ville de CARD).

Coprésidés par le procureur, les EMDS n'échappent pas partout à ce même constat d'une participation distante.

« Très clairement, c'est plutôt la préfecture qui est au secrétariat, à l'animation, etc. [...] c'est clairement la préfecture qui pilote. [...] C'est nous qui sommes à l'initiative mais systématiquement je sollicite le parquet et je m'arrange, pour l'ordre du jour, je leur fais une proposition, et je m'arrange toujours pour que dans l'ordre du jour, pour introduire un ou deux sujets spécifiquement parquet. » (Directeur de cabinet du préfet, CARD).

« C'est complètement la préfecture. On... d'une certaine manière, on se contente, voilà, de se mettre d'accord pour la date avec le procureur, que cela nous convienne avec l'agenda du préfet mais sinon, la gestion, enfin le secrétariat, si je puis dire, est complètement traité par la préfecture [...]. [Et le procureur, en sens inverse, peut être à la demande, enfin, je dirais, avoir des demandes vis-à-vis de la police, particulières et les évoquer dans le cadre de ces réunions ?] Alors, oui, oui, cela se fait, moins je dirais, parce que je pense qu'il est plus en réaction quand même. [En réaction ?] Eh bien, en réaction, à ce qui va se dire, c'est-à-dire qu'il va y avoir un bilan de fait et le préfet va proposer, voilà, de mettre l'accent sur telle chose et voilà, il va plutôt réagir à cela. Moins souvent, il va proposer une vraie orientation. C'est beaucoup plus rare, je trouve. » (Directeur de cabinet du préfet, ÉTUC).

Toutefois, au regard des rares publications qui évoquaient jusqu'alors une cohabitation délicate du préfet et du procureur dans les dispositifs territoriaux de lutte contre la délinquance<sup>43</sup>, il semblerait que les EMDS aient contribué à leur rapprochement.

« Il y a eu une augmentation des relations entre le préfet et le procureur, et une amélioration de l'utilité de ces relations. C'est-à-dire qu'avant, c'étaient des relations un petit peu plus obligées. Le préfet était toujours saisi par des tas de gens qui estiment qu'ils sont victimes de quelque chose... et souvent on alertait le procureur, on lui disait : "il y a machin qui dit qu'il est menacé. C'est à vous de voir s'il y a lieu de poursuivre l'enquête ou pas". Vous voyez, elles se limitaient souvent à ça nos relations. Maintenant ce n'est plus du tout cela, c'est vraiment autre chose. » (Chef de bureau du cabinet du préfet, ÉTUC).

### 3.1.2. Une expertise extra judiciaire mal valorisée, sinon dévalorisée

Les stratégies territoriales de la police et de la justice demeurent peu discutées dans le cadre partenarial, la nature et le contenu de la politique pénale n'entrant pas dans les discussions locales<sup>44</sup>.

Revendiquant un monopole dans la définition de la politique pénale, le parquet a la réputation d'être particulièrement jaloux de ses prérogatives en la matière.

« L'expérience montre que les parquets sont très à cheval sur cette question [la politique pénale] c'est leur domaine de compétences, ce n'est même pas la peine d'en discuter. Après il y a la culture des magistrats qui rentre en ligne de compte. » (Directeur d'une association socio-judiciaire, ÉTUC).

« C'est un principe de séparation des pouvoirs : on n'a même pas à penser à pouvoir influencer [la politique pénale]. » (Chargé de mission prévention, ville d'ÉTUC).

Cet ethos professionnel ne contredirait pas pour autant, aux dires des intéressés eux-mêmes, ni l'emprunt à l'expertise des autres sur les phénomènes locaux de délinquance, ni la prise en considération de leurs doléances.

« Puisqu'on décide des politiques pénales, c'est le procureur qui va les décider mais il va bien sûr s'inspirer des circulaires qui sont envoyées par la Chancellerie mais aussi les problématiques vont aussi être posées par les collectivités, euh, tel quartier il y a des problèmes de stup, donc on va appuyer les recherches des policiers ou des gendarmes sur ce quartier-là, etc. [...] Autant autrefois, il n'y avait que les petits fours de la rentrée solennelle où le maire venait se plaindre qu'il y avait tartampion qui venait faire le bazar, bon très bien on notait qu'il y avait tartampion, autant là on va avoir des décisions qui bien sûr vont définir... Par exemple, on a une problématique au premier de l'An, ce sont les voitures brûlées. Donc nous on va mettre en place, parce qu'on sait que c'est une vraie problématique pour la ville, pour l'État, on va mettre en place des audiences dédiées à ces voitures brûlées, pour faire des comparutions immédiates ou des incendies de poubelles. Si on avait trois incendies de poubelles, on les passerait je veux dire euh, sans urgence. On sait que c'est un vrai problème et puis un danger public, un danger pour les personnes parce qu'on peut mettre le feu à un immeuble, donc toute personne qui aurait été prise en mettant le feu sera nécessairement déférée. Donc on s'aperçoit que cette relation ville-justice a une incidence sur la politique pénale. » (Procureur adjoint, CARD).

---

<sup>43</sup> LE GOFF T., « Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain. Réflexions sur l'action publique locale en matière de sécurité », *Politiques et management public*, vol. 20, n° 1, 2002, p. 105-119.

<sup>44</sup> GAUTRON V., 2006, *op. cit.* ; LE GOFF T., « Réformer la sécurité par la coproduction : action ou rhétorique ? », dans ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, Paris, O. Jacob, 2004, p. 81-104.

« On va dire les cambriolages en ce moment, on sait très bien d'où ils viennent, on va mettre le paquet là-dessus, cela oui, en interne, entre préfet, services d'enquêtes et justice, pour avoir des moyens lourds. Pour le reste, on prendrait bien sûr en compte les doléances du CLSPD. » (Procureur, ÉTUC).

Cela étant, ces amendements à la marge de la politique pénale sont rarement reconnus comme tels et affichés par les parquets. Le plus souvent, l'information transite par la police et la gendarmerie, qui évoquent dans telle ou telle affaire des réquisitions lourdes, des défèrements, des comparutions immédiates. Le fait que la politique pénale puisse être modifiée pour répondre aux attentes des acteurs extra judiciaires reste de l'ordre du non-dit, pour ne pas dire du message subliminal. De façon plus globale, le contenu de la politique pénale n'entre pas réellement dans les discussions partenariales.

« [Et, de façon plus générale, vous discutez, vous échangez sur la politique pénale ?] Alors là on est plus prudent, quand même, sur la politique pénale, parce que là on est vraiment dans le domaine... [...] mais là on est très, très prudent... sur des types d'infractions, le préfet enregistre. Alors, ceci dit, c'est vrai, je pense, qu'il y a des parquets où il serait très malvenu, même de manière latérale, etc., de faire, non pas des observations, mais d'ouvrir des discussions là-dessus. Avec [le procureur de CARD] c'est possible, c'est-à-dire qu'on peut évoquer, d'une manière feutrée, le fait que, bon, c'est pas... en matière de sécurité routière par exemple, prenons un truc assez neutre, en matière de sécurité routière, nous, du côté de la préfecture, on estime que le parquet de [CARD] n'est pas assez virulent, voilà, chaque fois, là c'est pareil, de manière très... » (Directeur de cabinet du préfet, CARD).

À de rares exceptions, les acteurs locaux n'ont pas réellement le sentiment d'être compris et entendus par les magistrats du parquet.

« Comme ça, je dirais qu'on est plus dans la représentation [...]. Est-ce qu'ils sont à la recherche d'informations vraiment, pour vraiment orienter leur politique pénale ou vraiment répondre aux besoins de... ? Non je ne pense pas, enfin comme ça hein. » (Directeur du service prévention, ville de CARD).

« [Selon vous, est-ce que le parquet cherche à mieux connaître la situation locale en dialoguant avec les services municipaux, ou non ?] Non, il n'y a pas de dialogue avec les services municipaux. [Non, il n'est pas demandeur sur un point précis pour avoir la « température » ou... non ?]. Je dirais non. [Pensez-vous que le parquet tient compte de vos analyses sur les problèmes locaux de délinquance, lorsqu'il définit sa politique pénale ? ] Sur

les nôtres ? Non, je ne pense pas. Pas encore, je dirais, peut-être qu'un jour ça viendra. Peut-être que petit à petit, on commence à créer quelque chose. On est encore très, très loin de ça. Aujourd'hui, ça m'étonnerait. » (Élu chargé de la prévention, ville d'ÉTUC).

Lors d'un CLSPD, qui démarra par un tour de table invitant chacun à exposer sa vision des problèmes de sécurité, un témoin (Directeur d'un service sécurité-prévention) nous rapporta qu'un procureur lança, avant de quitter la salle : « je ne resterai pas, j'étais ici pour présenter ma politique pénale, je ne suis pas là pour entendre les plaintes et les complaints ». Une telle réflexion a le mérite d'affirmer franchement ce que ses collègues se contenteraient de manifester de façon plus civile en trahissant le peu d'intérêt qu'ils accordent aux savoirs "concurrents". Au grand dam des professionnels locaux frustrés d'un déni de reconnaissance de leurs connaissances de terrain, tant sur les problèmes de sécurité dans les quartiers que sur l'environnement territorial et social des délinquants.

Une tactique éprouvée par les procureurs que stigmatisent également leurs partenaires consiste à éluder leurs demandes en refusant, sauf en de rares cas, à prendre des engagements précis :

« Il y a aussi une réticence du parquet à perdre sa marge d'autonomie. Le procureur, il a l'opportunité des poursuites. [...] On fait un GLTD, pourquoi ? Pour que cela aille mieux dans un endroit. On sait par définition que si on veut que cela aille mieux, il faut accompagner certains, il faut réprimer d'autres et il faut aussi, à un moment, taper dans le bois dur. Donc, peut-être que le parquet a un peu peur de se sentir un peu contraint. » (Commandant de police).

« Quand on a des problèmes dans des quartiers, je prends notamment le quartier [de X à ARNO] où on a des phénomènes qui se développent, des petits phénomènes de bandes, machin, que la mairie essaie de prendre le problème par le... voilà, nous convoque parce qu'il n'y a pas d'autres mots, eh bien, parfois, on a vraiment l'impression d'être convoqués alors que bon, on n'a aucun compte à rendre sur ce plan-là. Qu'ils invitent le parquet, le parquet ne vient jamais sur ce genre de réunions. Là, ce serait de l'opérationnel. » (DDSP adjoint).

« Le GLTD, ils se méfient aussi, cela les implique, ils en sont responsables. » (DDSP).

« Je pense que la remarque est symptomatique. Ils se méfient, ça les implique, c'est clair. [Oui, donc, cette espèce de retrait quand même reste bien présent...] Très stratégique. » (DDSP adjoint).



« Je regarde et je vous dirais [Allusion à la réponse du procureur, suite à une proposition de la municipalité], je n'ai pas de nouvelle. [...] C'était, la dernière fois qu'on l'a vu, c'était en novembre [quatre mois plus tôt], je crois. [...] Il n'y a rien qui suit ou on est obligé de relancer pour avoir... » (Directeur du service prévention-sécurité).

« Et on sent une crainte de se voir embarquer dans une relation qui les éloignerait de leurs corps de métier. Vous comprenez ? Et qui les obligerait à s'investir un petit peu et qui les sortirait de leurs corps de métier, du pénal... » (Élu chargé de la prévention).

« Enfin, la réponse du procureur, eh bien, va être très, très générale, en fait. Le préfet va dire : "Eh bien, si vous le voulez bien, Monsieur le procureur, on pourrait accentuer les contrôles sur..." et puis, le procureur va dire : "Oui", mais il ne va même pas dire, "je vais délivrer plus de réquisitions". Enfin, voilà. Et après, concrètement, sur tel sujet, voilà, il essaiera, je dirais, je saurais si oui ou non, il a délivré des réquisitions pour telle chose, en fait mais il va... [Mais il n'y a jamais d'engagement précis, cela reste...] Non. [Je tiens compte de vos demandes...] Exactement. Enfin, voilà, s'il en est d'accord mais cela reste très, très vague. Cela reste très, très vague. » (Directeur de cabinet du préfet).

« Donc, là, je vous dis, à l'état-major de sécurité ou autres, on est entre gens polis, le procureur fait des effets de manchettes, et voilà. Par contre, il n'y a rien de concret. » (DDSP).

### 3.1.3. Une stratégie utilitariste

Pour les acteurs locaux, il est clair que l'institution judiciaire, centrée sur son activité, ne mobilise les partenariats que dans une visée purement utilitariste. L'instrumentalisation des partenariats par les magistrats aurait essentiellement pour but la recherche des prestataires ou des financements complémentaires indispensables à la conduite d'opérations dont ils maîtrisent entièrement la mise en œuvre (financement de locaux pour les maisons de la justice et du droit, intervenants pour la mise en œuvre des alternatives aux poursuites, etc.). Cette stratégie qui s'est déployée dès les années 1980 à l'incitation d'un garde des Sceaux de l'époque conseillant aux magistrats, à l'occasion de la distribution des crédits du Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPd), de « veiller à ce qu'à l'occasion de l'élaboration des programmes locaux de prévention soit retenu le plus grand nombre d'actions

intéressant la justice » ne date pas d'aujourd'hui<sup>45</sup>. Elle s'est simplement renforcée sous l'effet des difficultés de trésorerie des juridictions, les frais de justice ne permettant plus de couvrir l'ensemble des dépenses engagées. De sorte que les fonds spécifiques dégagés pour la mise en œuvre des politiques locales de sécurité constituent une manne financière non négligeable pour les parquets.

« On a bien compris que la justice ne pouvait pas mettre beaucoup, donc, il y a quand même du financement FIPD qui vient derrière dans des proportions importantes et notamment sur tout ce qui est aide aux victimes. C'est vrai que cela m'avait même un petit peu choquée, pour ne rien vous cacher, parce qu'on en arrivait à 40 % du FIPD. [Oui, c'est énorme...]. Prévention de la délinquance... [...] Et donc, là, moi, j'ai vraiment l'impression qu'on pallie le manque de soutien de la justice parce que la justice n'a sans doute pas les moyens mais enfin, c'est prévention de la délinquance et aide aux victimes mais enfin, cela doit quand même être essentiellement prévention de la délinquance qu'on doit... » (Directeur de cabinet du préfet, ÉTUC).

La part des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) consacrés à des actions judiciaires n'a cessé d'augmenter, alors même qu'un grand nombre devraient relever des crédits de droit commun, sur frais de justice. Le financement des alternatives aux poursuites et à l'incarcération, des Maisons de la justice et du droit et de l'aide aux victimes, dont la visée n'est pas principalement préventive et qui devraient relever des crédits de droit commun en raison de leur ancienneté, représentait 7,2 % des crédits consommés par le FIPD en 2007, 17,1 % en 2009.

### ***3.2. Les freins à l'implication partenariale des magistrats***

Outre l'indigence de leurs moyens informatiques, les magistrats du parquet évoquent plusieurs obstacles, contraintes, expliquant qu'ils ne soient pas plus investis dans les dispositifs de concertation. Les magistrats interrogés soulignent leur surcharge professionnelle, l'absence d'emplois administratifs pour les assister. En 2012, un groupe de travail sur le parquet a souligné « son inquiétude face à ce champ de compétences multiples et aux limites mal définies. Or, il importe que l'institution soit représentée au sein de ces instances, pour porter la parole judiciaire. Cependant l'insuffisance des moyens ne permet pas toujours de pérenniser les actions annoncées. En outre, la question de la disponibilité se pose, considérant le temps de préparation et de présence puis l'investissement en terme de suivi que représentent ces

---

<sup>45</sup> CHEVALIER G., « Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif », *Revue française de sociologie*, vol. 31, 1990, p. 421-437.

instances<sup>46</sup> ». Si les cinquante TGI les plus importants sont censés être dotés, depuis 2011, de correspondants justice-ville, nombre d'entre eux n'en disposent pas, faute de crédits judiciaires suffisants<sup>47</sup>. Dans certains sites, seuls les crédits des collectivités locales ont pu permettre la création de tels postes, comme à Clichy, Montfermeil ou à Strasbourg<sup>48</sup>. Le plus souvent, les procureurs se trouvent donc seuls à assumer des tâches partenariales chronophages. Du fait de la fragmentation communale, la démultiplication des CLSPD et des CLS sur un même ressort les oblige à se concentrer sur les dispositifs des plus grandes municipalités, là où les exigences de représentation sont les plus incontournables et où les enjeux de sécurité publique sont plus importants.

« Il avait fait une réflexion mais plus globale qui n'était pas dirigée contre la ville d'ailleurs mais qui était de dire : il y a plusieurs collectivités à ÉTUC, enfin autour de ÉTUC qui atteignent les 10 000 habitants qui montent leurs CLSPD, comme la Loi les y oblige, euh, et lui disait très clairement : "Moi, je ne vais pas me déplacer ou envoyer quelqu'un des services dans les cinq ou six CLSPD qui vont se faire. Je viens sur ÉTUC parce que ÉTUC ville centre faisant plus de la moitié de la population de l'agglo et représentant 90 % des faits de délinquance...", il dit : "Objectivement, ma place est ici". » (Directeur du service tranquillité publique, ville d'ÉTUC).

La fédération des collectivités locales dans des structures de concertation intercommunales constitue dès lors une revendication récurrente des magistrats du parquet. Il faut encore ajouter des freins institutionnels<sup>49</sup>, notamment l'absence d'incitation réelle de la Chancellerie pour qu'ils investissent le partenariat, alors même que de multiples circulaires invitent formellement les magistrats, à échéances régulières, à s'impliquer davantage dans le partenariat<sup>50</sup>. Parallèlement, les règles de mobilité ne sont pas sans incidence. La fréquence des mutations entrave l'ancrage local des parquetiers, la constitution sur le long terme de liens personnalisés, liens personnalisés qui expliquent le plus souvent la réussite des

---

<sup>46</sup> Rapport du groupe de travail relatif au fonctionnement du parquet, DACG, ministère de la Justice, mars 2012, p. 19.

<sup>47</sup> BOCKEL J.-M., *Prévention de la délinquance. Agir ensemble*, Rapport au Premier ministre, 2011, p. 38.

<sup>48</sup> CONSEIL NATIONAL DES VILLES, *Évolution des politiques de prévention de la délinquance. Synthèse et Analyse de l'avis des coordonnateurs CLSPD/CISPD*, 2010.

<sup>49</sup> WYVEKENS A., 1997, *op. cit.*, p. 258sq. ; DE MAILLARD J., DOUILLET A.-C., 2008, *op. cit.*

<sup>50</sup> Sur la dernière période, plusieurs circulaires ont invité les parquets à poursuivre sinon accroître leur investissement dans les instances partenariales, notamment par une communication étendue sur les lignes directrices de la politique pénale mise en œuvre localement, par la création de GLTD. Voir notamment, circulaire du 15 février 2011 relative à des instructions générales de politique pénale, NOR : JUSD1104857C, BOMJL n° 2011-03 du 31 mars 2011 ; Note conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice adressée aux préfets et aux procureurs de la République le 8 juillet 2011, non publiée.

partenariats locaux. Les échanges sont fructueux lorsque les acteurs établissent des relations personnalisées, indépendamment des rapports interinstitutionnels préexistants<sup>51</sup>.

« Parce que vraiment l'échange, moi c'est l'expérience que j'ai, l'échange qu'on peut avoir ce n'est qu'avec les mêmes professionnels parce qu'il faut se connaître, connaître chacune de nos possibilités, et puis il faut avoir la confiance hein puisque si on n'a pas la confiance chacun va garder pour soi ses informations. [...] Toutes ces réunions, ça marche avec des personnalités, mais on essaie nous que ça perdure, parce qu'autrement il suffit qu'il y en ait un qui soit muté et puis ça s'écroule. Deux ans après on recommence, on redécouvre l'eau tiède, c'est un peu la difficulté de notre système. » (Procureur adjoint, CARD).

Mais, plus fondamentalement, les magistrats du siège et du parquet rappellent la nécessité de sauvegarder le principe de séparation des pouvoirs, l'indépendance et l'impartialité des magistrats, qui sont chargés de sanctionner des individus, de traiter des affaires particulières et non pas des problématiques plus globales et territoriales<sup>52</sup>. Ces exigences concernent particulièrement le siège, qui n'est naturellement pas tenu par la politique pénale des parquets, ni ne peut s'engager auprès de partenaires extra judiciaires à prendre telle ou telle décision, à poursuivre telle ou telle priorité. Cette situation explique notamment l'absence fréquente des juges des enfants dans les GLTD consacrés aux mineurs. À CARD, ce retrait fut même défendu par les magistrats du parquet interrogés. Ces derniers considèrent que leurs collègues du siège ne sont pas les seuls à devoir se protéger d'éventuelles pressions des collectivités territoriales et/ou des préfetures. Leur propre distance s'explique par la volonté de ne pas résumer la politique pénale à leurs priorités, le plus souvent centrées sur la petite et moyenne délinquance de voie publique, la délinquance visible.

« Nous, on n'a pas les mêmes objectifs que le préfet et le préfet n'a pas les mêmes objectifs que nous. C'est clair, nous on a un objectif c'est d'évacuer nos affaires et puis de hiérarchiser parce que si on écoute les politiques et puis le préfet, ce qui les importe eux, c'est la délinquance visible. Je ne dis pas que le reste ne les intéresse pas mais le premier chef c'est la délinquance visible, c'est la circulation routière, ce sont les vols à la roulotte, les petites violences dans le tram, etc. Ça nous intéresse naturellement mais d'un autre côté, nous on s'intéresse aussi à la véritable délinquance, c'est-à-dire les trafics de stup, les choses qui ont besoin de longues investigations qui monopolisent longuement les équipes d'enquête pour

---

<sup>51</sup> GAUTRON V., 2010, *op. cit.*

arriver à des enquêtes solides et construites avec des instructions. Donc là on va avoir une faille qui va se créer et des conflits qui peuvent apparaître. Alors chacun doit avoir l'intelligence de s'organiser et puis d'équilibrer les choses mais c'est une source de friction. [...] Alors ce sera toujours de façon très courtoise hein (rires). Il n'y aura jamais des mots aigres doux d'échangés mais il y aura des refus de notre part. [...] Il ne va pas se créer de tensions, contrairement à ce qu'on peut penser sur des dossiers difficiles hein, le préfet ne va pas rentrer nous passer des instructions pour aller faire euh, mais ce sont surtout ces grosses masses de conflits et puis coordonner les politiques euh, tout à fait légitimes gouvernementales avec les possibilités judiciaires. » (Procureur adjoint).

Ces stratégies d'évitement s'expliquent encore par leurs craintes, parfois avérées, d'être sommés de s'exprimer sur des affaires particulières, de justifier leurs décisions, de donner des noms aux municipalités qui souhaitent connaître l'identité des condamnés présents sur leur commune, notamment lorsqu'il s'agit de délinquants sexuels<sup>53</sup>. Certains élus considèrent en effet, comme a pu le relayer Jacques Péliissard, président de l'Association des maires de France (AMF), qu'il « faut aller plus loin et que les maires soient également informés de l'arrivée dans leur commune d'un condamné pour acte pédophile. Si le maire est informé par le parquet ou le juge d'application des peines que monsieur Dupont ou Durand, condamné pour pédophilie, vient s'installer sur sa commune, il pourra connaître le lieu d'habitation du condamné et vérifier s'il est à proximité d'une école ou d'une assistante maternelle qui garde des enfants. [...] Partager ce genre d'information confidentielle permettrait de veiller à la bonne conduite du condamné envers les enfants du voisinage<sup>54</sup> ». C'est ainsi que plusieurs amendements législatifs, portés par plusieurs centaines de députés en 2009 et 2010 mais finalement rejetés, prévoyaient que le maire soit « informé, à sa demande, par le procureur de la République, de l'installation sur le territoire de sa commune de toute personne condamnée pour viol(s), agression(s) sexuelle(s), acte(s) de barbarie ou tortures ». Dans leur ensemble, magistrats du siège et du parquet entendent par ailleurs maintenir « une distance relationnelle<sup>55</sup> » vis-à-vis de l'extérieur, pour ne pas banaliser une institution qu'ils refusent de considérer comme un service public quelconque et pour rester en bout de chaîne sociale.

## Conclusion

---

<sup>52</sup> Voir également WYVEKENS A., 1997, *op. cit.*, p. 264sq. ; DE MAILLARD J., DOUILLET A.-C., 2008, *op. cit.*

<sup>53</sup> DE MAILLARD J., DOUILLET A.-C., 2008, *op. cit.* ; DAADOUCHE C., « Prévention de la délinquance et pouvoir municipal. Cinq ans après, état des lieux », *Journal du Droit des Jeunes*, n° 316, 2012, p. 19-208.

<sup>54</sup> Cité par DAADOUCHE C., 2012, *op. cit.*, p. 20.

<sup>55</sup> DE MAILLARD J., DOUILLET A.-C., 2008, *op. cit.*

Face à ce qui est fréquemment perçu comme une méfiance des magistrats à leur rencontre, les acteurs sont très précautionneux, avec aussi parfois une certaine forme de déférence, dans les contacts qu'ils établissent avec ceux-ci.

« Je me demande s'il n'y a pas d'une certaine manière, une forme d'autocensure de la part de l'autorité administrative avec tout le fond qu'on connaît ou dès lors qu'on s'y intéresse, cela peut être pris pour de l'ingérence...[...] Alors même que, pfutt, enfin, pour vous dire, sincèrement, je pense que ce n'est pas du tout l'optique, en tout cas, dans le département et que ce serait plus de... voilà, de l'information [...] Non, il n'y a vraiment pas de velléités, il n'y a aucune contestation de décisions, enfin, on est quand même très respectueux du rôle de chacun. [...] Je ne sais pas ce qu'il y a derrière mais c'est vrai qu'on sent une vraie retenue. C'est clair. Enfin, je ne sais pas s'il y a un décompte de temps de prise de parole mais enfin, voilà, c'est manifeste, il y a un énorme déséquilibre. Donc, il y a une vraie retenue. Alors, après, ce qui motive cette retenue, je ne pourrais pas l'affirmer. Oui, je pense qu'il y a quand même un peu de ce contexte général avec l'optique pouvoir judiciaire, autorité judiciaire. » (Directeur de cabinet du préfet, ÉTUC).

« Moi, je pense que la séparation des pouvoirs inscrite dans la Constitution doit... gagne à être respectée. Donc, cela crée quand même une séparation nette. Chacun a son job. » (Directeur de cabinet du préfet, ARNO).

Le Directeur de cabinet du préfet d'ARNO qui nous a tenu ce propos n'aurait pu mieux dire s'il avait voulu se concilier la sympathie de la plupart des magistrats que nous avons rencontrés. De fait, chacun son job !